

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LE
PARLEMENT RUSSE

Son organisation — Ses rapports avec l'Empereur

THÈSE POUR LE DOCTORAT
Présentée et soutenue le vendredi 30 avril 1909, à 1 heure

PAR

Pierre CHASLES

Licencié ès lettres
Diplômé de l'Ecole des Sciences politiques

Président : M. E. CHAVEGRIN.

Suffragants : { MM. LARNAUDE, }
 { JACQUELIN, } *professeurs.*

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1909

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LE PARLEMENT RUSSE

Son organisation — Ses rapports avec l'Empereur

THÈSE POUR LE DOCTORAT

LACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le vendredi 30 avril 1909, à 1 heure

PAR

Pierre CHASLES

Licencié ès lettres

Diplômé de l'Ecole des Sciences politiques

Président: M. E. CHAVEGRIN.

Suffragants: { MM. LARNAUDE, } professeurs.
JACQUE }

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1909





Digitized by the Internet Archive
in 2026

AVANT-PROPOS

L'histoire du droit russe est un excellent terrain d'observation pour le sociologue, mais il reste en général inexploré. Dans les pays de civilisation occidentale comme la France, on connaît beaucoup mieux par exemple le régime matrimonial des indigènes australiens que celui des anciens moscovites, parce que les institutions des peuples dits sauvages ont été soigneusement étudiées dans des livres anglais, français ou allemands, dont la lecture nous est généralement facile, tandis que les institutions russes, n'ayant guère été décrites que dans des ouvrages russes, demeurent en quelque sorte inaccessibles sous le voile d'une langue fort peu connue. Ceux même qui la connaissent font bien rarement œuvre scientifique. On traduit cinq ou six fois les romans de Tolstoï ou de Dostoïevski, mais qui donc songerait à traduire les ouvrages fondamentaux des grands historiens ou jurisconsultes russes, des Klioutchevski et des Korkounov (1), des Serguëievitch et des Vladimirski-Boudanov ? Il faut donc saluer comme une radieuse exception l'œuvre à la fois si originale et si profonde de M. Anatole Leroy-Beaulieu sur l'*Empire des Tsars et les Russes* : quiconque depuis vingt-cinq ans s'occupe de l'évolution politique ou sociale de la Russie en est plus ou moins tributaire.

Le mouvement constitutionnel qui devait aboutir en 1905

(1) M. Tchernov a bien traduit pour la *Bibliothèque internationale*

et 1906 à la création d'un Parlement a suscité dès l'origine un très vif intérêt dans tout le monde civilisé. Un foule de brochures et d'articles ont fait connaître le côté *politique* de la question, mais il semble que le côté *juridique* ait été volontairement laissé dans l'ombre. Les Russes eux-mêmes n'ont presque rien publié sur la nouvelle organisation constitutionnelle de leur pays, car ils préfèrent discuter à perte de vue sur les différents programmes politiques, supputer les forces respectives des partis, critiquer les votes de la Douma ou préconiser telle réforme urgente. Ils sont encore trop mêlés dans la bataille pour tenter l'effort d'abstraction nécessaire à toute œuvre juridique. Ils sont trop près des événements. Mais le recul dans l'espace peut équivaloir dans une certaine mesure au recul dans le temps. Un Français, par exemple, est mieux placé qu'un Russe pour juger impartialement le résultat positif du mouvement constitutionnel des dernières années. Il ne sera guère plus ému par les controverses politiques des « Octobristes » et des « Cadets » que par la lutte historique des Montagnards et des Girondins. Il pourra faire œuvre plus objective et par conséquent plus scientifique.

Le moment nous a paru particulièrement favorable pour tenter cette œuvre. Au temps de la première et de la seconde Douma, il était bien difficile de fixer le caractère général des institutions nouvelles dans le chaos des événements politiques. Mais depuis le coup d'Etat du 3 juin 1907 (1), il s'est opéré une véritable consolidation, un *cli-*

de doit publier le cours de théorie générale du droit de Korkounov (Paris, 1903), mais c'est précisément l'un des rares ouvrages de l'illustre juriste qui ne parlent pas du tout de la Russie.

(1) Nous indiquons toutes les dates d'après le calendrier julien ou « ancien style » qui retardait de 11 jours sur le calendrier grégorien.

chage du nouveau régime constitutionnel. Tout le monde sent plus ou moins confusément que les grandes réformes sont ajournées par un accord tacite du ministère et de la Douma. Il est donc opportun de se recueillir et d'embrasser d'un coup d'œil synthétique le chemin parcouru jusqu'ici.

Nous n'étudierons que le Parlement russe, son organisation et ses rapports avec l'Empereur, en laissant de côté les autres problèmes du droit constitutionnel. Nous ne dirons rien du gouvernement *stricto sensu*, dont l'évolution récente mériterait une étude à part. Enfin notre point de vue sera purement *juridique* et *historique*. Nous ne parlerons des incidents politiques et parlementaires que dans la mesure où ils peuvent éclairer le droit lui-même. Nous omettrons délibérément tous les détails de procédure technique qui peuvent intéresser l'électeur russe, désirant connaître l'étendue exacte de ses droits, mais dont la portée historique est à peu près nulle. Autrement dit, nous étudierons le Parlement russe comme nous étudierions un phénomène juridique du moyen âge : l'historien du droit néglige toujours certains détails que relève le jurisconsulte. Nous avons cru d'ailleurs nécessaire, avant d'exposer la législation actuelle, de remonter assez loin dans le passé. L'évolution constitutionnelle de la Russie est mal connue des occidentaux (2), et pourtant, le droit contemporain demeure une énigme indéchiffrable, en quelque sorte un effet sans cause, si on l'isole arbitrairement du passé.

Nous avons pu, grâce à la générosité du conseil municipal de Paris, faire un séjour de plusieurs mois dans le vaste

au xviii^e siècle, de 12 jours au xix^e et retarde actuellement de 13 jours (depuis février 1900).

(2) Dans toute monographie d'histoire ou de droit russes, on est

Empire des tsars. Nous avons assisté à plusieurs séances du Conseil d'Empire et de la Douma, nous avons causé avec des *leaders* politiques et des professeurs de droit (1), nous avons vu enfin la société elle-même. Une bienveillante hospitalité nous a partout facilité la tâche. De l'amas touffu des observations quotidiennes, parfois d'un simple mot recueilli au cours de la conversation peut se dégager une vision plus concrète et par conséquent plus vivante de la réalité sociale, qui donne une âme aux textes législatifs eux-mêmes.

amené à parler incidemment d'institutions originales qu'on ne peut présumer connues du lecteur. De là beaucoup de digressions explicatives qui surchargent l'exposé. Nous avons évité autant que possible l'emploi des mots russes qui obscurcissent inutilement les phrases, mais beaucoup sont indispensables pour préciser le sens. Nous emploierons ainsi les mots *vetché*, *zemski sobor*, *tchine*, *dvorianstvo*, *ouïèzd*, *nakaz*, *mir*, *volost*, *vyborchtchik*, etc... Parfois, pour plus de clarté, nous franciserons partiellement : Ex : *décembristes*, *interdoublie*, *travaillistes*, *octobristes* etc.

(1) Beaucoup de professeurs de droit sont en même temps des hommes politiques. M. Mouromtsev, président de la première Douma et professeur à l'Université de Moscou, M. Kovalevski, membre du Conseil d'Empire, universellement connu pour ses travaux de sociologie, M. Milioukov, ancien privat-docent, leader du parti constitutionnel-démocrate, et beaucoup d'autres députés ou professeurs qu'il serait trop long de nommer m'ont reçu avec la plus parfaite bonne grâce. Je leur en garde une vive reconnaissance.

INTRODUCTION HISTORIQUE

I. La formation de l'autocratie. Affaiblissement des forces aristocratiques et démocratiques. — II. Les idées constitutionnelles sous Catherine II et Alexandre I^{er}. — III. 1801-1815 : La création du Conseil d'Empire. — IV. 1815-1855 — V. 1855-1881 : Alexandre II. — VI. 1881-1904. — VII. 1904-1909 : 1° La Douma nécessaire, 2° la Douma Boulyguine, 3° la Douma Witte, 4° la Douma cadette, 5° la Douma octobriste.

Tous les pays qui parviennent à un certain degré de civilisation sont amenés par la force même des choses à compliquer leur mécanisme gouvernemental d'un rouage nouveau qu'on appelle le *Parlement*. La Russie et la Turquie viennent de franchir ce pas décisif, comme le franchissait hier le Japon, comme le franchira demain l'Egypte ou la Chine. Mais l'Angleterre est à peu près le seul pays où le Parlement moderne soit l'aboutissement logique d'une évolution vraiment nationale. Presque partout, en Russie comme en Occident, les vieilles institutions représentatives, après une histoire de quelques siècles, ont été pour ainsi dire frappées de mort, sans pouvoir s'adapter aux nouvelles conditions de la vie sociale. Et quand, plus tard, on a voulu tempérer l'absolutisme des souverains, il a fallu créer de toutes pièces des organes entièrement nouveaux. Que ce progrès fût accompagné ou non des troubles plus ou moins sanglants, il y a toujours eu changement brusque, échec à la continuité historique, c'est à-dire révolution. L'exemple de la Russie est une éclatante confirmation de cette

vérité générale. Il prouve que nous n'avons pas affaire dans l'espèce à un phénomène proprement occidental et « latin », puisqu'un pays de civilisation orientale et byzantine a passé par les mêmes phases historiques. Cette considération présente une importance toute particulière aux yeux du sociologue.

I

Esquissons d'abord à grands traits l'histoire de ces vieilles institutions russes qui auraient pu se transformer par étapes en un Parlement moderne, au lieu de sombrer définitivement dans l'autocratie impériale, si les circonstances s'y étaient prêtées comme en Angleterre. Ce n'est pas là goût d'érudition pure, car il est utile de connaître, au moins superficiellement, les principales phases de cette évolution, pour mieux saisir la portée historique des événements contemporains. Il y est fait d'ailleurs perpétuellement allusion dans les écrits des publicistes modernes, parfois même dans les discussions des partis politiques.

Les princes russes ont dû compter jusqu'au xvii^e siècle avec trois grandes forces sociales qui tempéraient dans une certaine mesure leur propre pouvoir : une aristocratie ecclésiastique, une aristocratie laïque et une démocratie plus ou moins organisée. L'absolutisme, s'étant élevé sur leurs ruines, apparaît donc comme un phénomène relativement récent.

Au xvi^e et au xvii^e siècle le pouvoir monarchique du prince et les trois forces sociales que nous venons d'énumérer trouvaient leur expression politique la plus haute dans les « *zemski sobor* » ou assemblées générales de la « terre » russe. L'aristocratie siégeait directement au *sobor*, tandis que le peuple y était représenté. Enfin le tsar

en faisait partie, comme le roi d'Angleterre entre juridiquement dans la composition du Parlement (1).

L'assemblée générale du clergé orthodoxe était un élément constitutif du *sobor*. L'Eglise byzantine jouait un rôle considérable dans la vie économique, juridique et politique du pays. Elle prétendait non seulement égaler, mais dominer le pouvoir civil, et la cérémonie du sacre était comme le signe extérieur de cette domination.

En 1589, le métropolite de Moscou devint patriarche, c'est-à-dire que l'Eglise russe s'affranchit de la tutelle de Constantinople. La puissance politique du patriarche contrebalança puissamment celle du tsar lui-même, en sorte qu'il y eut plutôt diarchie qu'autocratie. Le patriarche Philarète gouverna concurremment avec son fils Michel Fédorovitch. Le patriarche Nicone, dont la lutte avec Alexis Mikhaïlovitch est restée célèbre, envoyait des ordres aux gouverneurs de provinces, même sur des questions ne touchant pas aux affaires ecclésiastiques. Ainsi le clergé orthodoxe, par l'intermédiaire de son chef, exerçait une influence permanente sur la politique de l'Etat, même dans l'intervalle des *zemski sobor*. Il aurait peut-être gardé cette influence et fourni les éléments d'une chambre haute, de pair avec l'aristocratie laïque, si Pierre le Grand ne l'avait *décapité* au début du xviii^e siècle. En remplaçant le patriarche unique par un synode collectif, il émietta et domestiqua pour ainsi dire la puissance du haut clergé.

L'Eglise russe n'est aujourd'hui qu'une branche un peu spéciale de l'administration (2).

(1) Encore au début du xix^e siècle, Novosiltsov, dans son projet de constitution, entendait par diète ou « Douma » d'Empire la réunion du souverain et des deux Chambres législatives.

(2) Cf. aussi sur l'Eglise russe, *infra*, Première partie, chapitre II, § IV.

Nous insisterons davantage sur l'évolution de l'aristocratie laïque, c'est-à-dire des « boïars », parce qu'elle éclaire très bien certaines particularités de la vie politique russe (1). Il n'y a pas en Russie, comme en Angleterre, d'aristocratie vraiment solide qui puisse former un contre-poids constitutionnel efficace. On a bien senti tous les inconvénients de cette lacune quand il s'est agi d'organiser une chambre haute pour le nouveau Parlement, mais, quel que soit le jugement que l'on porte à ce sujet, l'histoire seule peut expliquer l'origine du phénomène lui-même. Il est donc indispensable de savoir comment l'autocratie russe a fini par absorber complètement la vieille aristocratie moscovite. En effet, avant le règne de Pierre le Grand, la « Douma » ou Conseil de boïars assistait et limitait véritablement les tsars de Moscou. Quand un zemski sobor était convoqué, elle en faisait naturellement partie. Quelles étaient donc les origines de cette Douma, et quelles ont été les causes de son déclin ?

Dans les peuplades indépendantes de la Russie primitive, le prince avait pour conseillers naturels les personnages les plus importants de la cité, c'est-à-dire les chefs de famille grands propriétaires, les *optimates* ou les *seniores*, comme auraient dit les Latins, les *startszy* comme disaient les Slaves. Mais, au ix^e siècle, des conquérants varègues envahirent la Russie et se substituèrent aux princes indigènes. Ils amenaient avec eux leur *droujina*, c'est-à-dire leur cour, institution du même ordre que la *trustis* mérovingienne.

(1) Cf. Vladimirski-Boudanov, *Obzor istorii roussk. prava* (Aperçu de l'histoire du droit russe), 4^e édition, 1905, et, plus particulièrement pour l'histoire du droit public, le *Manuel* de A. N. Filippov, Moscou, 1907.

Les principaux officiers de cette droujina se joignirent naturellement aux startsy pour composer le conseil du prince. Il y eut donc une aristocratie de hauts fonctionnaires à côté de l'ancienne aristocratie de grands propriétaires. Mais ces deux éléments primordiaux se confondirent peu à peu : d'une part l'aristocratie territoriale reçut fréquemment des fonctions à la cour, et, d'autre part, les chefs varègues constituèrent à leurs principaux officiers de grands apanages territoriaux. Dès le ^{xr} siècle, la fusion était définitivement accomplie. Nous ne trouvons plus qu'une seule classe aristocratique bien homogène : la classe des *boïars*.

Aucune règle précise ne fixait les cas où le prince devait consulter ses boïars, mais, sous la pression des faits, il se dégagait bientôt ce principe coutumier que toute affaire d'importance devait être soumise à leurs délibérations. Le prince tenait même grand compte de leurs avis, car les boïars mécontents pouvaient refuser de servir et passer à la cour de quelque autre prince voisin. Cette faculté de *passage* fut dans leurs mains une arme très puissante. Chefs de la haute administration et de l'armée, ils constituaient une grande force de l'Etat. Les princes qui redoutaient leur défection, leur grève, pourrait-on dire, les comblaient en général de faveurs pour se les attacher plus solidement. Les boïars furent ainsi, aux ^{xiii}^e et ^{xiv}^e siècles, une puissance politique considérable.

L'unification des principautés russes sous l'égide de Moscou changea profondément la situation. Le prince de Moscovie, comme autrefois celui de Kiev, portait seul le titre de *grand-prince*. Il avait sur les autres principautés une suprématie plus ou moins théorique, analogue à celle du roi féodal en France. Mais peu à peu, favorisé par un ensemble de

causes à la fois géographiques et politiques, il conquiert et unifie la plus grande partie de la « terre » russe. L'extension de la Moscovie ressemble, à certains points de vue, et sans vouloir forcer la comparaison, au développement progressif du domaine royal sous les Capétiens. Ivan le Grand (+ 1505) fut l'artisan principal de cette œuvre séculaire. Examinons comment elle se répercuta sur la condition politique des boïars.

D'abord, les princes dépossédés se firent en très grand nombre boïars du prince de Moscou. Ils vinrent siéger dans le Conseil avec un rang de prééminence, comme les seigneurs médiatisés de l'Allemagne moderne sont venus échouer, pour ainsi dire, dans les chambres hautes des grands Etats germaniques. Ils conservaient d'ailleurs leurs possessions territoriales, la souveraineté de droit public passant seule au grand-prince de Moscou. Il arrivait même souvent qu'ils retenaient pour eux certains droits régaliens, le droit de justice notamment. Ce simple fait eut pour conséquence de supprimer la faculté de passage dont nous avons parlé plus haut. Les anciens boïars pouvaient bien passer d'une cour à l'autre, tout en gardant leurs propriétés territoriales, car il n'y avait là aucun transfert de souveraineté politique. Mais le passage d'un prince devenu boïar aurait entraîné par contre un véritable démembrement de la souveraineté, puisque certains droits, comme le droit de justice, auraient été transférés d'une principauté à une autre. Aussi les princes-boïars furent-ils inébranlablement rivaux au service de la Moscovie.

Une évolution parallèle s'accomplit pour les anciens boïars. Le grand-prince de Moscou, voyant les avantages du nouvel ordre de choses, leur fit signer l'engagement

écrit de ne jamais quitter sa cour. Il domestiquait ainsi peu à peu l'aristocratie trop puissante.

Mais la grande cause qui supprima le droit de passage, c'est que, la Moscovie ayant absorbé tous les autres petits Etats, il n'y eut plus *où* passer. Ce fut une nécessité de fait, plutôt qu'une règle de droit.

D'ailleurs, le grand-prince étant le plus illustre et le plus puissant de tous, un grand nombre de boïars affluèrent de bonne heure à Moscou, et leur intérêt bien entendu les y fixa.

Mais les conseillers du tsar (1) devinrent par là même si nombreux qu'il fut impossible de les admettre tous au Conseil. Il fallut dès lors une désignation spéciale pour y siéger effectivement. La fonction de boïar devint alors un grade conféré par le pouvoir monarchique, un *tchine*, comme disent les Russes. Le tsar, ayant la faculté de choisir ses propres conseillers, fut désormais dans une position plus forte vis-à-vis d'eux.

La *Douma* ou Conseil des boïars allait perdre peu à peu son caractère *aristocratique* pour devenir *bureaucratique*. Cette évolution très intéressante occupa tout le xvi^e et tout le xvii^e siècle.

D'abord, les grands dignitaires de la cour, les *okolnitchis*, devinrent membres de la Douma par le fait même de leur charge. Puis, pour contrebalancer l'influence des vieilles familles, le tsar fit entrer dans le Conseil de simples courtisans, dépourvus de titre héréditaire. Ivan le Terrible usa beaucoup de ce procédé dans sa fameuse lutte contre les

(1) Ivan le Grand s'appelait déjà « tsar » en même temps que « grand-prince ». Mais le nouveau titre ne fut définitivement consacré que sous Ivan le Terrible. On sait que « tsar » dérive de « César ». — Cf. aussi *in/râ*, p. 18, note 2.

boïars. Enfin les secrétaires de la Douma, simples fonctionnaires de chancellerie, obtinrent voix délibérative pour les affaires de leur département. Ils devinrent de véritables ministres, comme les secrétaires d'Etat de l'ancienne France. Ainsi, d'étape en étape, les boïars ne constituèrent plus qu'une minorité dans la Douma.

Mais les vieilles familles aristocratiques ne se tinrent pas pour battues. Elles exploitèrent les moindres faiblesses du pouvoir monarchique et s'efforcèrent de le limiter à leur profit. En 1606, par exemple, après une longue anarchie, le trône était vacant. Les boïars élurent Vassili Chouïski, mais à la condition qu'il se dépouillât en leur faveur d'une partie de ses pouvoirs. Dans la lettre circulaire qu'il envoya aux autorités locales pour leur faire part de son avènement, il exposa les différents points de cette véritable constitution aristocratique. Mais l'autocratie devait bientôt reprendre sa place, car des forces latentes militaient pour elle. Le peuple, mécontent de la turbulence des boïars, fut le grand soutien du pouvoir monarchique. Les premiers Romanov, forts de cet appui moral, amenèrent à résipiscence l'aristocratie, d'ailleurs très divisée par des querelles intestines. Sous Alexis Mikhaïlovitch, nous la voyons jouer tranquillement son rôle dans le Conseil du tsar, à côté des administrateurs de métier.

Sous Pierre le Grand, la Douma des boïars s'effaça de de plus en plus. Dès Ivan le Terrible, il arrivait parfois que le tsar prenait d'importantes décisions sans l'avoir consultée. Le phénomène devint normal au début du XVIII^e siècle. Pierre le Grand la réunissait de temps à autre, quand il le jugeait à propos. Il réduisit considérablement le nombre de ses membres et accrut le rôle des fonctionnaires. Elle perdit ainsi complètement son caractère aristocratique,

pour devenir une sorte de commission administrative. On se mit à l'appeler « Chancellerie étroite », « Conseil des ministres » pour bien marquer son caractère nouveau. Enfin, depuis longtemps déjà, le tsar ne la présidait plus que rarement. Elle agissait seule, mais sous le contrôle du pouvoir autocratique, comme un organe de pure administration. Elle fut supprimée en 1711 pour faire place au « Sénat dirigeant », ou, si l'on préfère, elle *devint* le Sénat dirigeant. En fait, l'ancienne Douma des boïars avait complètement disparu.

L'aristocratie des boïars, chassée de la politique, disparut même en tant que classe sociale. Pierre le Grand la remplaça par le *dvorianstvo* (1), qu'on traduit en français plus ou moins exactement par « noblesse ». Tout noble était au service de l'Etat ; tout fonctionnaire de quelque importance devenait noble de droit. Ainsi la noblesse russe cessa d'être une aristocratie politique pour se transformer en une sorte de bureaucratie honorifique.

Ce fut véritablement l'œuvre personnelle de Pierre le Grand. Mais après sa mort, le pouvoir impérial tomba dans de moins fortes mains. L'aristocratie en profita pour tenter un dernier effort de domination politique. Catherine I^{re} institua en 1726 le « Haut Conseil secret » et résolut de le consulter sur toutes les affaires importantes de l'Etat. Le ministre de France à Pétersbourg, Campredon, jugea que c'était un premier pas vers l'organisation d'un nouveau régime politique à l'anglaise ou à la suédoise (2). Catherine I^{re} fit entrer dans le Conseil des nobles de fraîche date plutôt

(1) Ce mot ne fut définitivement consacré que sous Catherine II. Au début du xvm^e siècle, on disait « chliakhestvo ».

(2) Cf. *Sbornik roussk. Ist. obchtch*, t. LVIII, p. 186 et 236.

que des anciens boïars, pour diminuer précisément son caractère aristocratique.

Mais, sous le règne du jeune Pierre II, le nombre des boïars y grandit considérablement, et le Haut Conseil secret limita en fait le pouvoir autocratique. A la mort de Pierre II, en 1730, il profita de l'incertitude de la succession au trône pour essayer de conquérir en droit le pouvoir qu'il possédait déjà en fait.

Il offrit la couronne à la duchesse de Courlande, Anna Ioannovna, mais à de certaines « conditions ».

Elle ne devrait ni déclarer la guerre, ni conclure la paix, ni accroître les impôts, ni nommer à aucun grade au-dessus de colonel, etc... sans le consentement du Haut Conseil secret. De plus, elle ne devrait pas se choisir d'héritier, ce qui affaiblirait encore le pouvoir monarchique vis-à-vis du Conseil. « En cas d'inobservance d'une seule de ces conditions, elle serait déchue de la couronne. » C'était un *pactum conventum* à la polonaise. Si l'on songe d'autre part que les Galitsyne et les Dolgorouki formaient les trois quarts du Conseil et qu'il devait se recruter dorénavant par cooptation, il est facile de comprendre les murmures qui s'élevèrent contre une pareille oligarchie (1). Anna Ioannovna s'en servit très habilement pour déchirer le pacte quelques jours après l'avoir accepté (2).

Cette fois, l'aristocratie était bien morte. La noblesse, se

(1) Certains historiens russes, comme M. Milioukov, prétendent que cette tentative n'avait rien d'oligarchique, mais voulait préparer l'avènement politique de toute la noblesse sans distinction entre les familles. En tout cas, suivant la très juste remarque de A. N. Filippov (*ouvr. cité*, p. 375), le contenu même des « conditions » était nettement oligarchique.

(2) Pour plus de détails, cf. Milioukov, *Iz istorii roussk. intelligentsii* (Essais sur l'histoire de l'« intelligence » russe), 1902.

recrutant par le fonctionnarisme, devint de jour en jour plus nombreuse, et l'on peut dire qu'au point de vue politique elle joua plutôt le rôle d'une bourgeoisie ou, si l'on veut, d'une « gentry » que d'une aristocratie proprement dite.

En 1730, mourut le dernier des boïars, Ivan Troubetskoï.

Nous venons d'esquisser la genèse et le déclin des deux grandes forces aristocratiques qui tempéraient dans une certaine mesure l'autocratie des anciens tsars. Il nous reste à parler de la force démocratique, qui ne parvint jamais à une pleine conscience d'elle-même et fut moins un contre-poids qu'un soutien du pouvoir monarchique.

Aux xvi^e et xvn^e siècles, c'étaient les représentants du peuple qui constituaient la principale partie des *zemski sobor*. Le bas clergé, la petite noblesse de service (1), les habitants des villes, les paysans nommaient des députés suivant un système électoral assez flottant. Ces institutions représentatives étaient nées comme dans l'Europe occidentale sous l'empire de causes profondes. Primitivement, les citoyens d'un même pays se réunissaient au chef-lieu de la principauté pour y délibérer sur les affaires politiques. C'était un gouvernement direct, et ces assemblées populaires connues sous le nom de « *vetché* » correspondaient sociologiquement aux *placita* de l'époque franque. En fait, les citoyens de la capitale étaient seuls en mesure d'y assister. Par une sorte de fiction coutumière, le *vetché* de la ville où résidait le prince représentait le pays tout entier. Mais au fur et à mesure que le territoire de la principauté se développait, cette fiction coutumière devenait de plus en plus

(1) Nous traduisons ainsi tant bien que mal l'expression russe « *sloujilyé lioudi* » pour ne pas surcharger notre exposé de mots russes.

faible. Et, quand, au xvi^e siècle, les tsars de Moscou, éprouvèrent le besoin de s'appuyer sur le peuple pour lutter contre les boïars, ils convoquèrent le *zemski sobor*, institution essentiellement représentative.

Les représentants du peuple ne luttèrent jamais contre le pouvoir monarchique comme nous le voyons en Angleterre : ils l'aidaient et le soutenaient plutôt dans les circonstances difficiles. On a discuté la question de savoir si les votes du *zemskisobor* étaient purement consultatifs ou liaient effectivement le tsar. La question ainsi posée est insoluble. A cette époque de droit coutumier où la règle juridique se dégageait mal de la pratique effective, il ne pouvait y avoir de formule précise. Le rôle du *zemski sobor* était même beaucoup moins défini que celui de nos Etats généraux ou du Parlement anglais. Le tsar lui demandait bien quelquefois des subsides pécuniaires, mais il put toujours lever des impôts sans aucune autorisation.

Le groupement des différents ordres au cours des délibérations était aussi mal défini. Tantôt nous voyons se constituer deux chambres comme en Angleterre, tantôt trois comme en France, tantôt cinq, tantôt huit (*sobor* de 1566), etc... En général les électeurs remettaient des « *nakaz* » ou cahiers à leurs représentants. Il en fut ainsi notamment au *sobor* de 1613 qui élut tsar Michel Romanov.

L'institution disparut d'elle-même, car aucune règle précise n'en fixait la périodicité. Pierre le Grand se sentit assez fort pour se passer de cet appui moral, mais en droit, un Empereur du xvm^e ou du xix^e siècle aurait toujours pu convoquer un nouveau *sobor*. Certains publicistes, en général slavophiles, l'ont même conseillé à Nicolas II ! En fait, le dernier *sobor* est de 1682.

Toutefois l'idée survécut à la chose. Les successeurs de

Pierre le Grand essayèrent à plusieurs reprises de convoquer des représentants des différentes classes sociales pour s'éclairer de leurs avis. Ces tendances se précisèrent à l'époque de Catherine II, sous l'influence des encyclopédistes français. La grande Impératrice voulait rédiger un nouveau Code, pour remplacer celui d'Alexis Mikhaïlovitch qu'un zemski sobor avait approuvé en 1649. Elle éprouvait le besoin, pour réaliser cette grande œuvre, de consulter un corps représentatif.

Les élections eurent lieu en 1767. 564 députés se réunirent à Moscou, puis à Pétersbourg. Il y avait d'abord 28 députés des grands corps de l'Etat (Sénat, Synode, collèges, etc...), puis 161 députés de la noblesse, 208 des villes, 54 des cosaques, 79 des paysans, 34 des « dissidents religieux ». On voit que le clergé, désormais banni de la politique, n'y était pas représenté (1).

Il est très intéressant de lire aujourd'hui les « nakaz » ou cahiers des électeurs pour connaître les aspirations de la société russe d'alors. Ils n'ont aucun caractère politique et n'envisagent que des intérêts d'ordre économique.

La commission codificatrice tint plus de deux cents séances, mais ne put aboutir à la rédaction d'un code. Catherine II la congédia au début de la guerre de Turquie. Toutefois son œuvre ne fut pas complètement vaine. L'Impératrice écrivit plus tard : « La commission pour le code m'a donné des lumières et des notions sur tout l'Empire ; je sais maintenant ce qui est nécessaire et de quoi il faut s'occuper. Elle a élaboré toutes les parties de la législation et les a distribuées par ordre de matières. J'aurais fait plus sans la guerre de Turquie. On a du moins introduit une unité,

(1) Le métropolite de Novgorod faisait bien partie de la commission, mais il représentait le Saint-Synode, institution de l'Etat et non le clergé proprement dit.

sans exemple jusqu'alors, dans les principes et la méthode de discussion (1). »

Cette tentative remarquable, qui précéda de vingt-deux ans la Révolution française, ne fut par malheur qu'un accident sans lendemain. Toutes les forces politiques de la nation, clergé, noblesse et peuple se trouvaient dominées par le colosse de la toute puissance impériale.

II

L'Empereur (2) réunissait en sa personne tous les attributs de la souveraineté. Quiconque était investi d'une parcelle de pouvoir, ne la détenait que par une délégation toujours révocable du souverain. Pourtant la monarchie était légale et non pas despotique, bien que le fait contredit souvent la théorie.

Ce n'est pas que les projets de constitution fissent défaut, mais ils restaient toujours dans le domaine des idées (3), sans pénétrer dans la pratique elle-même. Ainsi, N. I. Panine s'inspira de la constitution suédoise pour rédiger son fameux projet qui fut rejeté par Catherine II. Le professeur Desnitski, docteur en droit de l'Université de Glasgow, s'inspira au contraire de la constitution anglaise (4). Mais l'influence

(1) Cf. Rambaud, *Histoire de la Russie*, Paris, 1900. p. 477.

(2) Depuis la paix de Nystadt, le tsar est devenu Empereur. Nous emploierons constamment ce dernier mot qui convient seul dans un exposé juridique. Il faut réserver le mot tsar pour les princes russes d'Ivan III à Pierre le Grand. Dans la langue de la société cultivée, il ne s'emploie guère aujourd'hui qu'avec le sens traditionnel de « souverain » par opposé à « peuple ». Le mot usuel pour désigner l'Empereur est « goçoudar » (Cf. *infra*, Annexe, en note). On sait que l'Empereur de Russie est « tsar » de Pologne.

(3) Les loges maçonniques jouèrent un rôle très efficace dans la propagation des idées libérales.

(4) Nous ne pouvons énumérer, ni à plus forte raison analyser tous

française, surtout après la Révolution, devint prépondérante. Le Césarévitch Alexandre qui avait eu pour précepteur le jacobin Laharpe était imbu de la philosophie politique de Montesquieu et de Rousseau. Il eut pendant tout son règne des velléités de régime représentatif, mais n'osa passer de l'intention à l'acte. Sa politique fut essentiellement contradictoire. Il maintint l'autocratie impériale dans toute sa plénitude, tandis qu'il organisait le régime constitutionnel en Pologne (1). Il soutint les tendances réactionnaires de la Sainte Alliance, ce qui ne l'empêcha pas de déclarer quelques jours avant sa mort : « J'ai vécu et je meurs républicain ». Il admirait sincèrement les institutions parlementaires, mais « comme une dilettante s'extasie devant un beau tableau », suivant la très juste comparaison de M. Bogdanovitch. Il rêva beaucoup, mais agit peu.

Certains projets, ceux de Spéranski et de Novosiltsov par exemple, furent pourtant rédigés sur l'initiative et avec l'approbation de l'Empereur. Nous ne parlerons que du plan constitutionnel de Spéranski dont on ne saurait trop accentuer l'importance.

Spéranski, ce « parvenu génial » (2), était un admirateur convaincu des institutions napoléoniennes. Il construisit un plan gigantesque de réorganisation administrative, suivant la méthode géométrique de Siéyès. Il séparait d'abord nettement les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Une représentation nationale, basée sur une représentation lo-

les projets constitutionnels de l'époque. On a conservé ceux de Tatichtchev, de Panine, de Volynski, de Chtcherbatov, etc...

(1) Cf. le discours prononcé par Alexandre à l'ouverture de la diète polonaise en 1818. Alexandre fut aussi respectueux de la constitution finlandaise.

(2) Le mot est de M.M. Kovalevski. Cf. *Revue de Paris* du 1^{er} février 1906.

cale, devait participer au pouvoir législatif. Dans chaque *volost* ou canton, les propriétaires fonciers se réuniraient périodiquement pour constituer la « douma » ou conseil de volost. Dans chaque district, les doumas de volost éliraient la douma de district. Dans chaque gouvernement, les doumas de district éliraient la douma de gouvernement. Dans tout le pays, les doumas de gouvernement éliraient la Douma d'Empire. En somme, l'Assemblée nationale serait élue au troisième degré par les propriétaires fonciers. A la différence des assemblées locales qui devraient siéger tous les trois ans, la Douma d'Empire se réunirait de plein droit chaque année au mois de septembre. Elle pourrait d'ailleurs être dissoute par le souverain. L'Empereur se réserverait l'initiative et la sanction des lois, mais le texte législatif lui-même serait voté par la Douma d'Empire (1). Il n'y aurait donc plus d'autocratie.

Nous ne parlerons pas des pouvoirs exécutif et judiciaire que Spéranski, en pur idéologue, rendait presque totalement électifs. Mais il faut indiquer le rôle très original qu'il assignait au « Conseil d'Empire ». Cette assemblée, dont tous les membres seraient nommés par l'Empereur, n'aurait pas le caractère d'une Chambre haute législative. Elle aurait pour fonction essentielle de synthétiser et d'harmoniser les trois pouvoirs, pour que leur séparation ne soit pas une dispersion. Leur unité suprême s'incarnerait toujours dans la personne de l'Empereur, mais il y aurait un grand Conseil d'Empire pour l'aider dans cette tâche formidable. En ce qui concerne le pouvoir législatif, les projets de lois seraient examinés par le Conseil avant d'être soumis à la Douma

(1) La Douma d'Empire aurait un droit de pétition à l'égard de l'Empereur dans certains cas déterminés, ce qui pourrait suppléer dans une certaine mesure à son absence d'initiative.

d'Empire. On peut donc dire qu'à ce point de vue, il jouerait un rôle analogue à celui des Chambres hautes parlementaires, mais ce ne serait là qu'une de ses attributions.

Le plan rédigé par Spéranski en 1809 domine toute l'histoire constitutionnelle de la Russie au ^{xix}^e siècle et dans les premières années du ^{xx}^e. La Douma d'Empire, créée en 1905, porte le nom même que proposait Spéranski. L'institution du self-government local en 1864 était l'une des réformes qu'il préconisait. Mais l'établissement du Conseil d'Empire en 1810 doit être considéré comme le premier pas décisif accompli dans cette voie.

III

La création du Conseil d'Empire sous Alexandre I^{er} marque l'étape la plus importante qu'ait franchie le droit constitutionnel russe de Pierre le Grand à 1905. Ce haut conseil de législation, bien que purement consultatif et entièrement nommé par l'Empereur, doit être tenu pour un véritable embryon de Parlement. Ce qui le prouve bien, c'est qu'il a pu s'adapter au nouveau régime politique de la Russie, et que, renouvelé par la réforme de 1906, il est devenu la Chambre haute du Parlement actuel. Il mérite à ce point de vue de fixer notre attention. C'est grâce à lui que l'absolutisme russe, malgré tous ses défauts, a pu s'élever à un degré de perfection qu'aucun autre absolutisme au monde n'a été capable d'atteindre.

Les Empereurs et Impératrices du ^{xviii}^e siècle avaient bien essayé d'établir à côté d'eux certains conseils politiques, mais aucune de leurs tentatives n'avait pu aboutir à un résultat durable. Ils se rappelaient le fameux conseil secret de 1730 et craignaient de reconstituer dans ces assemblées permanentes une force aristocratique, capable de

limiter leur propre pouvoir. Deux ordres de causes contribuaient à développer cette crainte.

1^o La succession au trône n'avait pas de règles précises. Quand survenait un changement de règne, les grands conseils politiques pouvaient donc s'arroger le droit de reconnaître le nouvel Empereur et d'exiger comme prix de cette reconnaissance la limitation du pouvoir autocratique.

Mais cette cause de faiblesse pour la monarchie disparut en 1797, quand Paul I^{er} régla d'une façon définitive l'ordre de succession au trône. Le pouvoir impérial se trouva dès lors accru de toute la force de l'hérédité.

2^o La compétence des conseils politiques institués au xviii^e siècle était nécessairement très vague. Ils devaient être consultés sur toutes les affaires « importantes » de l'Etat, et l'on pouvait toujours craindre des empiètements de leur part. Seule, la théorie de la séparation des pouvoirs, était en mesure de préciser cette compétence. C'est justement à l'époque de Paul I^{er}, sous l'influence de la révolution française, que cette théorie put se répandre en Russie. Elle permettait d'instituer un Conseil d'Etat dont les fonctions législatives seraient nettement distinguées de l'administration et de la justice, pour empêcher tout empiètement réciproque. On pouvait ainsi, dès la fin du xviii^e siècle, organiser une espèce de Chambre haute consultative, tout en réservant pour l'avenir l'institution d'une chambre basse à caractère représentatif.

Ces idées libérales étaient familières au Césarévitich Alexandre. Elles eurent leur contre-coup dans les faits, peu de jours après son avènement. L'Empereur Paul avait été assassiné dans la nuit du 11 au 12 mars 1801 ; dès le 30 mars, Alexandre I^{er} instituait le « Conseil Permanent », véritable prototype du Conseil d'Empire. Il vaut la peine

de s'arrêter quelques instants sur son organisation, qui synthétise d'une façon curieuse l'autocratie russe et la terminologie de la Révolution française (1).

Tous les membres du Conseil Permanent étaient nommés par l'Empereur, sans aucune limitation de nombre. Ils jouissaient du droit d'initiative. Les propositions ne devaient être soumises à l'examen de l'Empereur que si elles avaient réuni la majorité des voix. Dans ce cas, l'opinion des minorités lui était également soumise. La compétence du Conseil était uniquement « législative ». En conséquence « il ne devait prendre aucune disposition touchant à l'exécutif ». D'ailleurs, le pouvoir autocratique était toujours libre de légiférer en dehors de lui.

Un effort très remarquable était tenté pour distinguer les lois « temporaires » des lois « radicales et immuables ». « Ces dernières constituent la base invariable et infrangible de toutes les lois de l'Empire. Il faut donc les distinguer des premières, qui sont transitoires et soumises au changement (2). » Elles devaient être enregistrées dans deux « livres » différents, pour qu'il y eût un critérium formel. C'était quelque chose comme notre distinction entre les lois constitutionnelles et les lois ordinaires, mais combien fragile et combien naïve par certains côtés !

Le règlement du nouveau Conseil se terminait par des considérations d'ordre philosophique dans le style du xviii^e siècle. « L'amour de l'humanité et de l'ordre universel »

(1) Le texte du règlement est reproduit dans N. M. Korkounov, *Roussk gosoudar. pravo* (Droit organique russe), tome II, Saint-Petersbourg, 1905, p. 59.

(2) Cette distinction était déjà couramment préconisée au xviii^e siècle. Cf. V. N. Latkine, *Outcheb. istorii roussk prava XVII i XIX st.* (Manuel d'histoire du droit russe au xviii^e et au xix^e siècle), Saint-Petersbourg, 1899, p. 5.

devait inspirer tous les actes de la haute assemblée Il fallait « souffler l'esprit de vie et de force dans toutes les couches inférieures de la société, en étendant la protection de la loi sur l'agriculture, les manufactures, les industries, les métiers, le commerce intérieur et extérieur, qui sont les sources primordiales de la puissance de l'Etat ». Mais « la loi sans les mœurs ne peut avoir qu'une action contrainte, violente et nécessairement faible .. »

A aucune époque peut être les idées n'ont eu tant d'influence sur la législation, mais la réalité ne s'y pliait pas toujours. En fait, le Conseil Permanent fonctionna très mal. L'Empereur lui soumit beaucoup d'affaires juridictionnelles, malgré le texte de son règlement. La séparation des pouvoirs avait beaucoup de peine à s'acclimater dans l'empire russe. Mais la situation devait se modifier peu à peu sous l'influence de Spéranski.

Nous avons dit plus haut que Spéranski ne considérait pas le Conseil d'Empire comme un organe proprement législatif, mais comme devant harmoniser l'action des trois grands pouvoirs de l'Etat. C'était, dans sa pensée, la Douma d'Empire, ayant pour origine l'élection, qui devait exercer le pouvoir législatif. Mais l'Empereur Alexandre ne paraissait plus guère disposé à la création d'une chambre populaire. Spéranski modifia donc ses projets primitifs et recommanda l'institution d'un Conseil d'Empire, investi de fonctions surtout législatives.

La création des ministères et du Comité des ministres en 1802 avait d'ailleurs facilité par avance cette réforme. Puisque des organes spéciaux, nouvellement créés, s'occupaient tout particulièrement de l'exécutif, il était plus facile de cantonner le futur Conseil dans le législatif.

C'est le 1^{er} janvier 1810 que la nouvelle institution fut

créée. On peut y voir une simple modification du Conseil Permanent. L'appellation même de « Conseil d'Empire » n'était guère une innovation, car elle avait déjà prévalu dans la réalité. Quoi qu'il en soit, la réforme était profonde.

Le nouveau Conseil d'Empire rappelait par certains côtés le Conseil d'Etat de Napoléon (1). Les membres étaient nommés par l'Empereur ; ils pouvaient exercer concurremment d'autres fonctions publiques ; les ministres étaient de droit conseillers d'Empire (2) ; c'était l'Empereur qui présidait, mais il nommait chaque année un président pour le remplacer en cas d'absence ; un secrétaire d'Empire devait s'occuper des travaux proprement bureaucratiques ; le Conseil était divisé en quatre (3) départements ou sections, qui devaient examiner les affaires avant l'assemblée générale et parfois même statuaient définitivement ; les conseillers n'avaient pas d'initiative ; enfin les votes ne constituaient que de simples « avis » (4). La similitude était donc frappante sur beaucoup de points.

Mais les différences étaient considérables, en ce qui touche les attributions et le rôle politique.

Nous pouvons les résumer d'un mot en disant que le

(1) Le nom était d'ailleurs le même. On pourrait traduire « Гоцударственны Совѣтъ » aussi bien par « Conseil d'Etat » que par « Conseil d'Empire ». Sur les raisons qui font préférer le premier terme, Cf. A. Leroy-Beaulieu, *L'Empire des Tsars et les Russes*, t. II, Paris, 1898, p. 75 et la note.

(2) Les Russes ne disent jamais « conseiller d'Empire », mais « membre du Conseil d'Empire ». Toutefois nous emploierons souvent la première expression, plus courte et plus commode. En France, les ministres n'ont fait partie du Conseil d'Etat qu'après le sénatus-consulte du 16 thermidor an X.

(3) Le nombre en a été porté plus tard à cinq.

(4) L'avis de la minorité était par conséquent soumis à l'Empereur, comme pour le Conseil Permanent. — Cf. *suprà*, p. 23.

nouveau Conseil d'Empire ressemblait beaucoup plus à un Parlement que le Conseil d'Etat français. En s'adaptant au milieu russe, l'institution s'était nécessairement transformée.

Le Conseil d'Etat de Napoléon avait surtout des fonctions administratives et juridictionnelles, car, en matière législative, il était limité par le Corps *législatif* et le Sénat. En Russie, au contraire, le Comité des ministres s'occupant déjà de l'administration et le Sénat dirigeant de la justice, le Conseil d'Empire devait avoir principalement des fonctions législatives, surtout qu'aucune institution parlementaire n'existait pas ailleurs. Aussi bien était-ce le but principal de sa création.

Dans son discours inaugural du 1^{er} janvier 1810, Alexandre déclarait : « J'ai toujours désiré que la prospérité de l'Empire eût pour base la loi », et Spéranski, l'inspirateur de la réforme, écrivait plus tard : « Le Conseil a été créé pour que le pouvoir législatif, jusqu'à présent hétérogène et dispersé, acquit une première forme bien caractérisée, pour qu'il devint régulier, permanent, stable et homogène. Sous ce rapport, il a bien rempli sa mission. Jamais en Russie les lois n'ont été plus mûrement examinées qu'aujourd'hui ; jamais on n'a dit la vérité à l'Empereur autocrate avec plus d'indépendance, et jamais, il faut bien le reconnaître, le monarque n'a plus patiemment fixé sur elle toute son attention. Cette seule institution politique nous a permis de faire un pas colossal du régime despotique aux formes véritables de la monarchie (1). »

Rentraient également dans sa compétence, outre le pouvoir législatif, l'établissement et le contrôle du budget, la

(1) Cf. Baron Korf, *Jizn gr. Spéranskogo* (Vie du comte Spéranski), 2^e partie, p. 120.

conclusion des emprunts, les déclarations de guerre ou de paix « quand les circonstances permettaient un examen préalable », toutes choses qui le rapprochaient encore plus étroitement du type parlementaire (1).

Malheureusement le Conseil d'Empire eut encore, surtout par la suite, quelques fonctions administratives et juridictionnelles, qui ne devaient être radicalement séparées du pouvoir législatif qu'après la grande réforme de 1906 (2). Mais l'examen des projets de lois, l'établissement et le contrôle du budget constituèrent toujours sa tâche principale. Nous pouvons donc répéter, puisque cette expression n'implique pas nécessairement l'existence d'une représentation nationale (3), que l'ancien Conseil d'Empire était un véritable « Parlement consultatif ».

IV

Dans la pensée de Spéranski, l'importante réforme de 1810 n'était qu'une première étape dans la voie du progrès constitutionnel. Il restait à créer des « doumas » représentatives locales et finalement une Douma d'Empire qui participerait au pouvoir législatif. Mais à partir de 1815, Alexandre I^{er} se livra complètement à l'esprit réactionnaire de la Sainte-Alliance et abandonna toute idée de représentation nationale. La noblesse, au contraire, qui, nous le rap-

(1) Il y eut malheureusement en fait des lois édictées sans examen préalable du Conseil. La question s'est posée notamment en 1905. — Cf. *infra*, p. 50.

(2) Les anciennes fonctions administratives et juridictionnelles du Conseil d'Empire sont passées aux « départements et commissions particulières ». — Cf. *infra*, p. 53.

(3) M. Duguit déclare dans son *Manuel de droit constitutionnel* (p. 337) : « On peut concevoir très bien qu'un Parlement ne soit pas élu, qu'il soit nommé *tout entier* par exemple par le chef de l'Etat... »

pelons, ne constituait pas une aristocratie comme en France, mais une sorte de « haute bourgeoisie », persévéra dans les idées libérales, souhaitant l'avènement d'une constitution parlementaire.

L'influence française était alors à son comble. Les campagnes de 1814 et 1815 avaient mis les officiers russes en contact direct avec nos mœurs, nos institutions, nos théories politiques (1). L'occupation prolongée du territoire français avait rendu l'empreinte plus profonde et plus durable dans leurs esprits. L'un d'eux, P. I. Pestel, qui devait jouer un rôle important dans l'insurrection de 1825, déclarait que « la restauration des Bourbons avait fait époque dans l'histoire de ses idées et dans ses convictions politiques. — Je vis alors que la plupart des institutions essentielles, fondées par la Révolution, ont été conservées lors du rétablissement de la monarchie, comme choses bienfaisantes, tandis qu'auparavant, nous tous, et moi tout le premier, nous nous soulevions contre cette Révolution; j'en ai conclu qu'apparemment elle n'était pas si mauvaise qu'on nous la représentait et que même elle avait beaucoup de bon; je fus confirmé dans mon idée en considérant que les Etats où elle n'avait pas eu lieu continuaient à être privés de beaucoup de droits et de libertés (2) . »

Ce mouvement libéral, combattu par le gouvernement, prit la forme de sociétés secrètes. On sait qu'il devait aboutir

(1) Cf. Nicolas Tourgueneff, *La Russie et les Russes*, Paris, 1847, t. I, p. 82 : « Les noms des célèbres publicistes français étaient aussi populaires en Russie qu'ils pouvaient l'être dans leur patrie, et les militaires russes, oubliant le grand homme de guerre qui venait de succomber, se familiarisèrent avec les noms de Benjamin Constant et de quelques autres orateurs et écrivains qui semblaient avoir entrepris l'éducation politique du continent européen . »

(2) Cf. Rambaud, *ouvr. cité*, p. 627.

tir à l'insurrection de décembre 1825. Profitant de la mort d'Alexandre I^{er}, de la renonciation au trône du grand-duc Constantin et du court interrègne qui s'ensuivit, les sociétés secrètes provoquèrent une sédition dans l'armée, d'autant plus facilement que la noblesse militaire était toute gagnée aux idées constitutionnelles.

Que réclamaient au juste les « décembristes » ? Il y avait parmi eux des républicains et des centralistes comme Pestel, des monarchistes et des fédéralistes, comme N. M. Mouraviev, mais tous s'accordaient pour réclamer une représentation nationale, limitant le pouvoir de l'Empereur.

Bien qu'ils s'inspirassent des constitutions occidentales, ils entendaient rester « russes », et l'on trouve dans leurs projets parlementaires beaucoup de vieilles expressions slaves qui rappellent les institutions politiques de l'ancienne Russie : *vetché* (1), *douma*, *sobor*, *tsarat*, etc...

Certains même étaient fort modérés, ne réclamant qu'un suffrage censitaire. Ainsi Nicolas Tourguénev, qui n'était pas un décembriste, mais qui se rattachait intellectuellement aux groupes libéraux d'alors, voulait qu'il y eût au plus un million d'électeurs sur cinquante millions d'habitants (2). Novicov faisait même une place à l'hérédité dans son projet de Chambre haute aristocratique.

Nicolas I^{er} réprima néanmoins très énergiquement l'insurrection. Pestel et quatre autres conjurés furent pendus. Le peuple, encore amorphe et sans opinion politique, n'avait pu suivre le mouvement de l'élite révolutionnaire : son inertie fut la grande force du pouvoir impérial. Mais les

(1) Ce nom était adopté par Mouraviev. L'assemblée nationale, représentant le peuple souverain, devait avoir pour titre : « Sa Majesté le Vetché ».

(2) Cf. N. Tourgueneff, *La Russie et les Russes*, Paris, 1847, t. III.

décembristes, qui furent peu à peu considérés comme des martyrs de la cause libérale, contribuèrent sans aucun doute à l'éveil de l'opinion publique et à la diffusion des idées constitutionnelles dans les classes moyennes. L'impulsion était donnée. Comme le dit très justement M. Rambaud (1), le gouvernement réactionnaire de Nicolas I^{er} fut « un *remora*, plutôt qu'un obstacle au progrès. Quand sa puissance se brisa, apparut sous ses ruines un monde nouveau qui était arrivé à maturité. »

V

Les désastres de la guerre de Crimée montrèrent avec évidence l'incapacité du régime bureaucratique. Il n'y avait qu'un moyen de rajeunir et de contrôler l'administration : c'était de faire place dans une certaine mesure au système représentatif, au principe de l'élection. Le gouvernement d'Alexandre II et l'opinion publique s'en rendirent très bien compte.

Il existait depuis longtemps en Russie de véritables institutions représentatives, mais particulières à chacune des classes de la société : il y avait une autonomie paysanne, une autonomie nobiliaire, une autonomie des *koupels* ou marchands, une autonomie des *méchtchanins*, c'est-à-dire des artisans et petits bourgeois. Mais ce fractionnement même des institutions représentatives leur donnait plutôt un caractère privé qu'un caractère public : ce self-government de classe n'avait guère plus de portée politique que celui d'une assemblée d'actionnaires !

Ce qu'on réclama, aussitôt après la guerre de Crimée, ce fut une représentation « omniclese », pour traduire aussi exactement que possible un mot qui n'a pas de correspon-

(1) Cf. *ouvr. cité*, p. 638.

dant en français. On voulait en somme associer la nation au gouvernement. Presque tous les éléments de la société se prononçaient pour la réforme. Il y avait d'abord les libéraux (1) qui restaient fidèles aux doctrines des décembristes. L'aristocratie foncière réclamait elle-même une constitution. La grande loi de 1861, portant abolition du servage, avait nui à ses intérêts d'ordre économique. Elle n'avait plus confiance en l'autocratie impériale qui, par cette réforme gigantesque, avait libéré le paysan au détriment du propriétaire. Elle voulait participer au pouvoir politique afin d'assurer la défense de ses intérêts matériels. Elle avait donc pour idéal une constitution aristocratique (2). Enfin les publicistes conservateurs avec Katkov en tête, qui repoussaient de toutes leurs forces l'institution d'un Parlement à l'européenne, voulaient bien d'un *Zemski sobor* à la russe. Ils y voyaient le retour à un passé vraiment national.

Le 13 février 1862, la corporation de la noblesse du gouvernement de Tver adoptait une adresse à l'Empereur, dans laquelle renonçant à tous ces privilèges de classe, elle demandait la convocation d'une assemblée nationale. Beaucoup d'autres pétitions du même genre se succédèrent à cette époque (3).

Malheureusement, l'insurrection polonaise de 1863 déterminait un certain mouvement de réaction. Le gouvernement d'Alexandre II en profita pour n'accorder qu'une partie des demandes formulées. Il résolut de créer des institu-

(1) Groupés autour du célèbre publiciste Herzen, rédacteur de la *Cloche*.

(2) Les nobles qui regrettaient l'abolition du servage étaient surnommés « plantators », par allusion aux planteurs américains, partisans de l'esclavage.

(3) Cf. Comte S. Iou Witte, *Samoderjavie i Zemstvo* (Autocratie et zemstvo), réédité à Saint-Petersbourg en 1908, p. 63 et suiv.

tions représentatives *locales*, de décentraliser en un mot, sans modifier la structure politique du pays. Un peu effrayé lui-même de la réforme et voulant rassurer les sphères conservatrices, il déclarait qu'en faisant participer le peuple à la gestion d'intérêts purement locaux, il ne l'associait pas à la vie publique proprement dite. Mais en réalité, c'était bien son apparition sur la scène politique, encore qu'au second plan. Les *zemstvos*, c'est-à-dire les assemblées de district et de gouvernement créées par la loi de 1864 et les *doumas* urbaines organisées par la loi de 1870 (1) constituent la préface de la révolution constitutionnelle de 1905.

Il convient de mettre en lumière le lien organique qui unit ces deux grandes réformes : ce sont les deux phases d'un même processus historique, et la funeste réaction d'Alexandre III peut seule expliquer le long espace de temps qui les sépare.

1° L'évolution politique des différents pays prouve que la représentation nationale et la représentation locale sont étroitement connexes.

En France notamment, la démocratisation du suffrage a suivi les mêmes étapes dans la commune et dans le département que dans l'Etat. La division habituelle du droit public en droit constitutionnel et droit administratif renferme une grande part d'arbitraire. Il vaudrait mieux distinguer l'organisation publique et les matières administratives (2). On aurait d'un côté le droit organique qui s'occuperait du Parlement et des conseils locaux (3), du gouvernement et

(1) Le régime municipal des villes est très différent du régime des communes rurales, comme en France avant la Révolution.

(2) Surtout en France où le corps électoral est le même pour toutes les élections politiques et administratives.

(3) M. Duguit, dans son *Manuel* (p. 59), désigne au contraire par « droit organique » ce qu'on appelle d'habitude « droit constitutionnel », à l'exclusion du droit administratif.

des gouverneurs provinciaux, etc., et, d'un autre côté, le droit administratif proprement dit qui étudierait l'*action* administrative. Cette distinction qui répond mieux à la réalité est d'ailleurs courante chez les jurisconsultes russes. L'expression française « droit organique » est un néologisme nécessaire pour traduire l'expression classique des Allemands « Staatsrecht », que les Russes ont eux-mêmes adoptés (1).

Nous insistons sur ce point de vue théorique pour bien montrer que l'histoire des institutions représentatives locales, comme préface d'une étude sur le Parlement russe, n'est pas une simple digression : on ne peut historiquement comprendre le système électoral de la Douma et la composition du nouveau Conseil d'Empire, si l'on n'a préalablement étudié les zemstvos et les doumas urbaines.

2° Il y a plus qu'un parallélisme incontestable entre ces deux sortes d'institutions : les unes s'appuient en quelque sorte sur les autres. Dans le projet de Spéranski, tel que nous l'avons exposé plus haut, c'étaient les assemblées représentatives locales qui devaient élire les membres de la Douma d'Empire (2). Nous verrons plus loin qu'en 1905, certains publicistes ont repris cette idée à leur propre compte (3). Les ministres d'Alexandre II ont plus d'une fois songé à faire élire par les zemstvos un certain nombre de conseillers d'Empire (4).

Beaucoup de Chambres hautes ont totalement ou partiellement pour base le self-government local : le Conseil d'Empire russe est du nombre depuis la grande réforme de

(1) « *Goçoudarstvennoïe pravo* » est l'exacte traduction de « *Staatsrecht* ».

(2) Cf. *suprà*, p. 20.

(3) Cf. *infra*, p. 71.

(4) Cf. *infra*, p. 36 et 37.

1906 (1). Il vaut souvent mieux appuyer les institutions centrales sur les institutions régionales que de suspendre en quelque sorte les secondes aux premières.

3° Il est d'ailleurs très intéressant de noter que les zemstvos, créés en 1864, ne tardèrent pas à sortir de leur rôle économique et administratif pour s'occuper de politique pure et tendre vers le régime constitutionnel (2). Le zemstvo de Saint-Petersbourg notamment émit plusieurs fois le vœu qu'une assemblée nationale fût convoquée par l'Empereur. D'autre part les institutions représentatives des différentes régions firent tous leurs efforts pour se rapprocher, s'unir et constituer une force nationale (3).

Elles essayèrent d'abord de se tenir au courant de leurs travaux respectifs dans un but de coordination réciproque.

Elles réclamèrent ensuite plus ou moins timidement le droit de former des unions régionales et même nationales. Certains zemstvos auraient voulu être consultés par une sorte de referendum sur les projets de lois les plus importants.

Mais ce qu'ils demandaient avant tout, c'était l'autorisation de publier périodiquement sans aucune censure un journal officiel commun.

Ne trouvant aucun appui de la part du gouvernement, ils tâchèrent d'atteindre leur but par la voie privée. Les membres les plus éminents des zemstvos (4) prirent ainsi l'habi-

(1) Cf. *infra*, p. 131.

(2) Le comte Tolstoï, si exact observateur de la société russe d'alors, fait dire à l'un des personnages d'*Anna Karénine* (1873-1876), peu enthousiaste des zemstvos : « On y joue au Parlement ». — Cf. édition Kouchnerev, t. IX, p. 28.

(3) Cf. Comte Witte, *ouvr. cité*, p. 92 et suiv.

(4) Surtout les membres des « oupravas » ou « directoires » qui ressemblent sous beaucoup de rapports à nos commissions départementales.

tude de se réunir de temps à autre pour examiner des questions d'intérêt général. Ces réunions sans aucun caractère officiel constituaient cependant une force politique appréciable, qui eut bientôt à son service, toujours dans l'ordre privé, quelques organes importants de la presse périodique.

A la fin du règne d'Alexandre II, l'élément radical des zemstvos constitua une ligue d'opposition, qui réclamait entre autres choses un Parlement national composé de deux Chambres. C'est à Genève qu'elle édita son organe politique pour échapper aux prises de la censure impériale.

Historiquement, les zemstvos ont été les véritables éducateurs politiques du peuple russe. Ils ont constitué la pépinière de ses futurs hommes d'Etat. Les députés actuels qui ont été formés à l'école du self-government local se distinguent très nettement par leur sens rassis, leur réalisme pratique et leur éloquence d'affaires, de tous les politiciens brouillons que les événements de 1905 ont improvisés.

Nous verrons tout à l'heure que le congrès des zemstvos et des doumas municipales en 1904 fut le signal de la régénération constitutionnelle (1).

Ces institutions représentatives locales ont été la préface du Parlement russe, comme les Etats généraux de 1789 ont été la préface de nos institutions parlementaires.

4° Ce qui le prouve surabondamment, c'est que les zemstvos ont été créés en 1864 pour faire une concession partielle à l'opinion publique qui réclamait la convocation d'une assemblée nationale. Ils sont nés pour ainsi dire dans l'atmosphère des idées constitutionnelles et parlementaires. Le grand homme d'Etat russe Nicolas Milioutine

(1) Cf. *infra*, p. 43.

voyait dans leur institution un premier pas vers le régime représentatif (1). Le gouvernement lui-même songea très sérieusement en 1863 à « couronner l'édifice », pour employer l'expression de l'époque, c'est-à-dire à joindre aux membres nommés du Conseil d'Empire un certain nombre de membres élus par les assemblées locales qu'on projetait d'instituer. Le secrétaire d'Etat Valouïev, d'accord avec Alexandre II, élaborâ tout un plan de réforme dans ce sens. Les zemstvos et les 14 plus grandes villes de Russie auraient envoyé des représentants à Saint-Pétersbourg pour y examiner les projets de lois avant l'assemblée générale du Conseil d'Empire (2).

Ce collègue représentatif aurait lui-même délégué 16 de ses membres à l'assemblée générale, dont ils auraient constitué à peu près le cinquième. Le projet, quoique fort timide, échoua dans le mouvement réactionnaire qui suivit la répression des insurgés polonais.

Toutefois, Alexandre II n'avait pas la tournure d'esprit conservatrice d'un Nicolas I^{er}. Il déclarait par exemple, le 6 septembre 1863, en ouvrant la diète finlandaise, que « dans les mains d'un peuple sage, prêt à collaborer avec son souverain pour assurer dans un esprit pratique le développement de son propre bien-être, les institutions libérales, bien loin d'être dangereuses, constituent plutôt un gage d'ordre et de prospérité ». L'attitude franchement constitutionnelle de l'Empereur vis-à-vis de la Finlande froissait par comparaison l'amour-propre national des Russes.

(1) Cf. A. Leroy-Beaulieu, *Un homme d'État russe (Nicolas Milutine) d'après sa correspondance inédite, passim*.

(2) En même temps que la commission ou département du Conseil d'Empire.

Ce sentiment devait renaître avec plus de force encore en 1879. La Russie, victorieuse des Turcs, avait libéré la Bulgarie du joug ottoman, et le gouvernement autocratique de Saint-Pétersbourg avait soumis un projet de constitution à l'assemblée nationale bulgare de Tîrnovo. Il considérait donc le peuple « frère » comme ayant plus de maturité politique que le peuple russe ! L'agitation constitutionnelle des zemstvos dont nous avons parlé tout à l'heure s'enhardit à cette pensée. « Sire, proclamait le zemstvo de Kharkov, donne à Ton peuple fidèle ce que Tu as donné aux Bulgares. »

Les attentats nihilistes qui se multiplièrent à cette époque (1) firent comprendre au gouvernement qu'il fallait s'appuyer sur l'élément libéral pour lutter contre l'élément révolutionnaire. Peu s'en fallut que l'année 1881 ne vit l'introduction du régime représentatif en Russie, dans des circonstances mémorables qu'il convient de rappeler (2).

Le 28 janvier 1881, le comte Loris-Mélikov, ministre de l'intérieur, proposa d'instituer une « commission générale » pour examiner les projets de lois avant le Conseil d'Empire. Cette commission générale devait comprendre :

1° Des représentants des zemstvos et des principales villes de l'Empire ;

2° Des personnes désignées par les autorités locales dans les gouvernements dépourvus de zemstvos (3).

Elle ne devait avoir aucune initiative, car des commis-

(1) En 1866 et en 1867, il y avait eu déjà deux attentats contre la vie de l'Empereur.

(2) La correspondance de Pobédonostsev sur ce sujet a été publiée en 1907 par les « Archives russes » et traduite en français dans la *Revue hebdomadaire* du 22 juin 1907. Elle éclaire d'un jour nouveau les événements de 1881.

(3) On sait qu'à l'heure actuelle il n'y a que 34 gouvernements pourvus de zemstvos. Cf. *infra*, p. 131.

sions particulières nommées par l'Empereur rédigeaient elles-mêmes les projets de lois. Enfin ses votes auraient un caractère purement consultatif, l'autocratie demeurant tout entière (1).

Le 17 février 1881, Alexandre II approuva le projet. Le 1^{er} mars au matin, il donna l'ordre de le faire imprimer dans le *Messenger Officiel*, mais, avec son habituelle indécision de caractère, il voulut qu'avant toute publication, un nouveau Conseil des ministres examinât la question. Le même jour, à trois heures, il était assassiné (2).

Loris-Mélikov soumit alors le texte au nouvel Empereur, Alexandre III, qui le trouva « bien rédigé », mais jugea nécessaire de réunir les ministres et les grands-ducs pour discuter l'affaire une dernière fois.

Le 8 mars, la discussion s'engagea. Les ministres libéraux du défunt Empereur, Loris-Mélikov, Valouïev, Milioutine, Abaza, soutinrent naturellement le projet. Les grands-ducs reconnurent qu'il fallait faire « quelque chose », et ce « quelque chose » signifiait la « constitution » (3). Mais le haut-procureur du Saint-Synode, K. P. Pobédonostsev, qui avait été le précepteur du jeune souverain et jouissait d'une grande influence sur son esprit, s'éleva fortement contre le système représentatif, « mensonge des temps modernes », et déclara qu'il ne fallait pas tenir compte des « journalistes méprisables ». Son intervention néfaste fut décisive à cette heure tragique. Dans un nouveau Conseil, tenu le 21 avril, Miljoutine déclara très justement que tout le malheur venait de ce

(1) Ce projet fort timoré ne mérite guère le nom de « constitution » qu'on lui donne en général.

(2) Cf. Rambaud, *ouvr. cité*, p. 755.

(3) Cf. correspondance de Pobédonostsev dans la *Revue hebdomadaire* du 22 juin 1907, p. 470.

que les réformes d'Alexandre II s'étaient arrêtées à mi-chemin. Mais l'attitude de Pobèdonostsev avait profondément impressionné l'Empereur. Un manifeste parut quelques jours après, si nettement réactionnaire, si confiant « dans la force du pouvoir autocratique », que Loris-Mélikov donna sa démission. Que de malheurs la Russie eût peut-être évités si des conseils plus sages eussent alors prévalu !

VI

Dans un pays où la personne de l'Empereur joue un rôle si important, les changements de règne déterminent le plus souvent une orientation nouvelle de la politique.

Alexandre III, d'un caractère beaucoup plus ferme que son père, n'avait malheureusement pas cet esprit de réforme qui avait fait la gloire du règne précédent (1). Non seulement il ne fit rien dans le sens du régime représentatif, mais il restreignit et subordonna l'activité des zemstvos, se rendant fort bien compte que la représentation locale et la représentation nationale sont étroitement solidaires. Comme l'a très bien montré le comte Witte (2), il fallait choisir entre deux solutions diamétralement opposées : ou « brider » l'autonomie régionale pour maintenir l'absolutisme, ou bien la développer pour aboutir tôt ou tard à la convocation d'un Parlement national. Alexandre III poursuivit la première de ces solutions. Par la loi de 1890, il retoucha dans un sens réactionnaire le statut organique des zemstvos, et, par la loi de 1892, celui des doumas urbaines.

Son fils et successeur Nicolas II ne revint pas au libéra-

(1) Le général Ignatiev proposa bien en 1882 de réunir un *sobor* consultatif, mais son projet ne fut pas sérieusement pris en considération.

(2) Cf. *ouvr. cité*, conclusion.

lisme, mais il substitua, si l'on peut ainsi s'exprimer, une politique conservatrice à une politique de réaction.

Cependant, les idées constitutionnelles gagnaient chaque jour du terrain dans la société russe. Réduites sous Alexandre I^{er} à un petit cercle d'aristocrates, elles avaient pénétré dans les milieux intellectuels après 1825, et l'institution du self-government régional sous Alexandre II leur avait permis de se mettre au contact de la vie réelle. On peut dire que sous Alexandre III et Nicolas II elles se sont véritablement démocratisées. Les causes de ce mouvement sont avant tout d'ordre économique. L'industrie qui s'est considérablement développée depuis vingt-cinq ans a déterminé la constitution d'une classe ouvrière, très accessible aux influences intellectuelles des libéraux ou des socialistes.

En favorisant cet essor industriel par un protectionnisme outré, le gouvernement a multiplié sans le savoir les forces de l'opposition.

C'est ce qui caractérise le mouvement révolutionnaire actuel et le différencie des mouvements antérieurs : il est plus intense parce qu'il est plus profond.

Les premiers symptômes d'agitation se sont manifestés vers 1902. Les différentes forces d'opposition se trouvaient dispersées : il fallait en quelque sorte une étincelle pour opérer leur combinaison. Les causes étaient sur le point d'agir : il ne manquait plus qu'une « cause occasionnelle ». Ce fut la guerre russo-japonaise qui la fournit.

VII

L'histoire politique du mouvement constitutionnel des dernières années est en général connue (1). Aussi nous oc-

(1) Cf. notamment l'étude publiée par M. Paul Boyer dans le pre-

cupérons-nous du droit plutôt que des faits. Nous distinguerons cinq phases successives :

1° Du 27 janvier 1904 au 18 février 1905. La guerre russo-japonaise est commencée ; l'opinion publique réclame d'une façon de plus en plus impérieuse un Parlement et une constitution.

2° Du 18 février au 17 octobre 1905. Nicolas II promet et organise une représentation nationale qui sera purement consultative et laissera subsister le principe autocratique.

3° Du 17 octobre 1905 au 27 avril 1906. Le gouvernement, effrayé par la révolution croissante, octroie une charte constitutionnelle. La Douma d'Empire sera véritablement *législative* et non pas seulement *consultative*. Mais en attendant sa convocation, le gouvernement fixe lui-même tous les détails de la nouvelle organisation politique : il élargit le système électoral et transforme le Conseil d'Empire en Chambre haute.

4° Du 27 avril 1906 au 3 juin 1907. Le Conseil d'Empire et la Douma se sont réunis, mais le gouvernement ne peut s'accorder avec une majorité de gauche : d'où première dissolution de la Douma, nouvelles élections de gauche, seconde dissolution.

5° Depuis le 3 juin 1907. Pour obtenir une troisième Douma de droite, le gouvernement a remanié le système électoral sans le concours des Chambres : c'est une sorte de coup d'Etat.

Il obtient le résultat désiré : la troisième Douma conservatrice collabore avec le ministère et *dure* jusqu'à présent.

mier volume de *La vie politique dans les deux mondes*, Paris, 1908. Cf. aussi l'excellente chronique politique que rédige tous les mois K. K. Arséniev dans le *Véstnik Evropy*.

1° *Du 27 janvier 1904 au 18 février 1905* (1). — Le 27 janvier 1904, les Japonais bombardent la flotte russe à Port-Arthur. Malgré quelques explosions locales de patriotisme, la société ne soutient pas moralement l'action gouvernementale dans la guerre qui commence. On se rappelle que les désastres de Crimée ont valu au pays de bienfaitantes réformes, et l'on craint presque aujourd'hui des victoires qui renforceraient la réaction. Le ministre de l'intérieur von Plehwe, qui combat violemment tout essai de libéralisme, est assassiné le 13 juillet par le révolutionnaire Sazonov (2). Nicolas II, comprenant bien tard qu'il est impossible de lutter sur ce terrain, appelle au pouvoir le prince Sviatopolk-Mirski, connu pour ses idées libérales. Le nouveau ministre inaugure la politique de confiance et l'opinion publique reprend espoir.

Un certain nombre de membres éminents des zemstvos et des doumas urbaines ont résolu de se réunir à Pétersbourg au commencement de novembre pour discuter la question des réformes. Ils espèrent que leur réunion pourra être officiellement reconnue, étant donné l'orientation nouvelle de la politique gouvernementale. Mais le prince Mirski déclare tout simplement que la police fermera les yeux, sans mettre aucun obstacle à ce Congrès purement privé. Une centaine de personnes se réunissent effectivement le 6 no-

(1) Sur les débuts du mouvement révolutionnaire, Cf. Bourdon, *La Russie libre*, Paris, 1905. Un grand nombre de documents se trouve réuni dans l'ouvrage anonyme : *Noveïchiia préobrazov.roussk. goçoudar. prava* (Transformations récentes du droit public russe), par V. Ch., St-Pétersbourg, 1906. Ce livre semble avoir été rédigé sous l'inspiration du comte Witte. C'est encore la presse périodique qui fournit les plus importants matériaux.

(2) Sazonov fut condamné aux travaux forcés à perpétuité, mais l'Empereur, chose remarquable, réduisit la peine à 14 ans.

vembre, date mémorable dans l'histoire russe. C'est la première fois qu'un Congrès général des zemstvos peut se tenir sous l'œil bienveillant de la police. Une sorte de représentation nationale s'assemble à Pétersbourg, dans la ville même de l'Empereur !

Au nombre des résolutions qu'elle vote se trouve notamment la suivante : « En raison des graves difficultés que présente la situation intérieure et extérieure de la Russie, le Congrès privé des zemstvos exprime l'espoir que l'autorité souveraine convoquera des représentants du peuple librement élus afin d'orienter dans une voie nouvelle par une collaboration féconde le régime politique de notre patrie, en affermissant les principes du droit et en développant l'action réciproque de la puissance publique et de la nation. » On s'est efforcé de réunir dans une formule un peu vague deux tendances qui se sont manifestées au sein du Congrès : la majorité veut une monarchie constitutionnelle avec un Parlement législatif, tandis que la minorité de droite se prononce pour une assemblée populaire consultative avec maintien de l'autocratie. D. N. Chipov, qui soutient ce dernier point de vue, demande simplement que le Conseil d'Empire devienne un corps électif (1). Il faut placer à la base de cette grande réforme un principe « moral » et non pas un principe « juridique ».

Le Congrès des zemstvos réclame également l'extension du self-government local, la garantie des libertés individuelles, etc... Une députation spéciale, composée de Chipov, du prince Lvov, de Pétrouнкévitch, du comte Heyden

(1) Le programme de Chipov a été imprimé ultérieurement dans le journal *Slovo* (numéros des 13 et 14 avril 1903).

et de Rodzianko (1), remet ensuite au prince Mirski le texte des résolutions votées.

Ce qui importe plus encore que le Congrès lui-même, c'est l'attitude de la société. On sent que l'heure est grave entre toutes. L'opinion publique, surtout dans la jeunesse universitaire, manifeste énergiquement en faveur du vœu national. Le mot de « Parlement » est sur toutes les lèvres. Il semble qu'en formulant le désir imprécis de la nation, ce Congrès des zemstvos l'ait rendu plus fort et plus conscient de lui-même. Certaines personnes comparent cette date historique au 5 mai 1789. Aussi bien, le souvenir de la Révolution française hantera les esprits pendant plusieurs années. La *Marseillaise* reste toujours hors de France un chant de révolution et de progrès.

Le 6 décembre, c'est la fête de l'Empereur Nicolas. Fera-t-il le geste suprême à l'occasion de son anniversaire ? Malheureusement non. Le gouvernement ne sait pas agir au moment propice. La désillusion commence et le fossé se creuse chaque jour plus profond entre le tsar et le peuple.

Enfin paraît l'oukaze du 12 décembre 1904. Il énumère toute une série de réformes en faveur des paysans, des ouvriers, des zemstvos ; il promet d'assurer plus rigoureusement l'application des lois. Mais l'opinion publique ne demande pas *des* réformes, elle exige *la* réforme, c'est-à-dire la convocation d'un Parlement. Le prince Mirski aurait voulu insérer dans l'oukaze un article à ce sujet, mais la coalition rétrograde de l'impératrice-mère, du ministre de la justice Mouraviev, du haut-procureur du Saint-Synode Pobédonostsev, du président du Comité des ministres (2)

(1) Nous citons ces noms parce qu'ils sont devenus pour la plupart célèbres dans la suite.

(2) Le Comité des ministres, qui comprenait non seulement les mi-

S. Iou. Witte (1) et du gouverneur de Moscou le grand-duc Serge, paralysent tous ses efforts.

Nous n'insisterons pas sur les événements du 9 janvier 1905, sur le dimanche « rouge », comme on l'a surnommé depuis. La police, en tirant sur une foule d'ouvriers sans armes qui voulait présenter une supplique à l'Empereur, commet la plus insigne des maladresses. Nous mentionnerons également au passage l'assassinat du grand-duc Serge, le 4 février 1905.

Tous ces conflits sanglants n'ouvrent pas les yeux à l'Empereur. Malgré les pétitions réitérées des zemstvos, de la noblesse (2), des avocats de Saint-Petersbourg, des médecins, des ingénieurs, etc..., malgré l'extension des grèves politiques, malgré les exhortations de la presse qui répète : « Il n'est pas trop tard pour agir », Nicolas II signe, le 18 février, un manifeste pleinement réactionnaire où il demande à Dieu de raffermir la véritable autocratie !

2° *Du 18 février au 17 octobre 1905.* — Le ministre de l'intérieur Boulyguine, qui a succédé au prince Mirski, s'étonne le premier de ce manifeste inattendu. Il faut sans perdre un moment combattre l'effet désastreux qu'il produit sur l'opinion publique. Le même jour, sur les instances énergiques du ministère, l'Empereur adresse un rescrit

nistres, mais les membres les plus en vue du Conseil d'Empire, a été supprimé le 23 avril 1906. Son président n'avait pas du tout le caractère politique d'un premier ministre.

(1) On sait que son attitude a considérablement varié dans la suite.

(2) La noblesse du gouvernement de Kostroma réclame par exemple dans son adresse du 11 janvier la convocation d'une assemblée nationale pour réfréner la bureaucratie, véritable « mur inaccessible entre le tsar et le peuple », ce peuple « qui élut en toute liberté, il y a 290 ans, le grand ancêtre de Votre Majesté ».

à M. Boulyguine où il déclare solennellement, par un véritable coup de théâtre : « Continuant l'œuvre tsarienne de mes ancêtres couronnés, poursuivant l'unification et l'organisation de la Terre Russe, j'ai résolu, avec l'aide de Dieu, de convoquer les hommes les plus dignes, élus par le peuple et jouissant de sa confiance, pour qu'ils participent à l'élaboration préalable et à l'examen des projets de lois. » Un véritable enthousiasme gagne aussitôt le pays. « Le Rubicon est franchi », proclame le journal *Rouss*. Le vieux publiciste A. S. Souvorine déclare : « C'est le plus grand jour de ma vie. »

L'autocratie sera d'ailleurs maintenue, aux termes mêmes du rescrit : « Je sais toute la difficulté et toute la complexité que présentera la mise en œuvre de cette réforme, sans toucher aux lois fondamentales *infrangibles* de l'Empire. » En un mot la représentation nationale devra n'être qu'une assemblée consultative.

Tout l'été de 1905 est occupé par les travaux préparatoires de la réforme. Une commission particulière présidée par l'Empereur discute le projet de M. Boulyguine. On y voit figurer, à côté des grands ducs et des hauts fonctionnaires, certaines personnalités n'ayant aucun point de contact avec l'administration proprement dite, l'éminent historien Klioutchevski par exemple. Le Comité des ministres travaille de son côté à l'exécution des promesses du 12 décembre. Il propose qu'à l'avenir toutes les lois *sans exception* passent par le Conseil d'Empire, afin de les distinguer formellement des simples oukazes. Le Sénat dirigeant devrait en refuser la publication, si la procédure légale n'était pas rigoureusement suivie. Enfin, pour examiner la question du self-government local, il serait opportun d'organiser deux grandes commissions consultatives : l'une compo-

sée de fonctionnaires, l'autre de membres élus par les zemstvos et les doumas urbaines (1). C'est déjà l'ébauche d'un Parlement.

La société d'autre part ne reste pas inactive. Les éléments radicaux des assemblées représentatives locales, qui formaient la majorité du Congrès de novembre 1904, se réunissent à Moscou en février 1905 pour unifier leur ligne de conduite. Ils se déclarent partisans d'une assemblée constituante élue au suffrage universel, égal, direct et secret. La minorité de droite se groupe par un processus analogue en un parti progressiste, avec D. N. Chipov et N. A. Khomikov en tête. C'est là qu'il faut chercher l'origine des deux grands partis constitutionnels russes, qui correspondent aux whigs et aux tories de la vieille Angleterre. Les opinions politiques ne peuvent donner naissance à des partis qu'avec l'introduction du régime représentatif.

Au mois de mai se réunit à Moscou un deuxième Congrès des zemstvos et des doumas urbaines, de nuance radicale bien marquée. Une députation de quatorze membres (2) est chargée de remettre à l'Empereur le texte des résolutions votées. C'est le 6 juin 1905 qu'elle est reçue à Peterhof, et dans cette circonstance solennelle, le prince S. N. Troubetskoï prononce un éloquent discours devant l'Empereur. « ... Il faut que tous Vos sujets, à titre égal et sans distinction, se sentent des citoyens russes. Il faut que tous les éléments de la population et tous les groupes sociaux participent à la représentation nationale, pour qu'ils ne de-

(1) Cf. Disposition du Comité des ministres sanctionnée par l'Empereur le 4 février 1905.

(2) Parmi lesquels le comte Heyden, le prince Lvov, N. N. Lvov, Pétrounkevitch, Golovine, le prince S. N. Troubetskoï, M. P. Fédorov, etc...

viennent pas des ennemis du nouveau régime... Sire ! c'est sur la confiance qu'il faut asseoir le renouvellement de la Russie. » L'Empereur y répond par ces mots : « ... Ecartez vos doutes. J'ai résolu de convoquer des représentants du peuple et Ma volonté tsarienne est inébranlable. Leur association à la vie publique sera pleinement réalisée. Je m'applique tous les jours à cette tâche. Vous pouvez le répéter à tous ceux qui vous entourent, dans les villes comme dans les campagnes... » Ces discours, reproduits par des milliers d'exemplaires, ont dans le peuple un énorme retentissement.

Cependant l'on trouve que la réalisation de la promesse impériale se fait bien longtemps attendre. De tous côtés surgissent des projets de constitution (1) et l'opinion publique devient de jour en jour plus exigeante. Les désastres d'Extrême-Orient, tels que celui de Tsou-Sima, les mutineries de matelots comme celle du « Prince Potemkine », affaiblissent encore le prestige du gouvernement.

On critique par avance la solution qu'il va donner au problème de la représentation nationale. C'est ainsi qu'un troisième Congrès des zemstvos et des doumas urbaines, tenu à Moscou dans les premiers jours de juillet, télégraphie au Conseil des ministres : « ... La convocation d'une représentation populaire à base constitutionnelle apparaît comme une impérieuse nécessité... Le projet rédigé à huis clos sous la direction d' A. G. Boulyguine et d'après la méthode bureaucratique ne répond ni aux exigences de la situation, ni

(1) Par exemple, la *Loi fondamentale de l'Empire russe, projet d'une constitution russe élabore par un groupe de la Ligue de l'affranchissement (K. D. russes)*, préface de Pierre Struve, Directeur de l'Osvobodjénie, Paris, 1905. Cf. aussi l'intéressant projet publié le 6 juillet 1905 par le grand journal libéral de Moscou *Rousskiia Védomosti*.

même aux plus élémentaires principes de toute organisation régulière d'une représentation nationale, autant qu'on peut en juger d'après les communiqués de la presse périodique, non démentis par le gouvernement... »

Enfin, le 6 août 1905, paraît la loi impatiemment attendue. Elle aurait été sans doute applaudie neuf mois plus tôt, mais aujourd'hui elle provoque une amère désillusion. Son importance est capitale dans l'histoire russe, car elle consacre le principe d'une représentation populaire sous le nom que proposait déjà Spéranski, « Douma d'Empire » (1). Mais on lui adresse toute une série de violentes critiques.

D'abord rien n'est changé aux lois fondamentales de l'Etat. Le principe autocratique est maintenu. La Douma nouvellement instituée devra simplement examiner les projets de lois *avant* le Conseil d'Empire (2). Fonctionnant comme une sorte de commission préparatoire et n'ayant qu'un rôle subordonné, elle sera moins une chambre qu'une « antichambre ». Ses « conclusions » purement consultatives seront présentées à l'Empereur en même temps que les avis du Conseil d'Empire (3). La déchéance de ses membres ou leur exclusion temporaire sera prononcée par le Sénat dirigeant et non par l'assemblée elle-même, ce qui subordonne encore plus manifestement le pouvoir législatif au pouvoir

(1) Cf. *suprà*, p. 20.

(2) Et même, si l'assemblée générale de la Douma d'Empire ne présente pas le *quorum* voulu, le ministre pourra porter directement le projet de loi au Conseil d'Empire (art. 52). Bien plus, si l'Empereur trouve les délibérations de la Douma trop lentes, le Conseil d'Empire doit fixer un délai qu'elle ne pourra dépasser. Si elle ne vote aucune « conclusion » dans ce délai préfixé, le Conseil d'Empire examine directement l'affaire (art. 53).

(3) Toutefois les projets ne sont pas soumis à la sanction de l'Empereur s'ils ont été repoussés dans chacune des Chambres par les deux tiers des voix (art. 48 et 49).

exécutif. Enfin et surtout, le système électoral est en butte aux attaques les plus passionnées. On lui reproche principalement de ne faire aucune place aux éléments démocratiques de la population urbaine.

D'ailleurs, les concessions du pouvoir monarchique, outre leur insuffisance notoire, apparaissent comme fort précaires. Le statut de la Douma n'a été fixé que par un simple oukaze, sans aucune délibération du Conseil d'Empire, alors qu'on répète à satiété depuis plusieurs mois qu'il ne faut faire aucune dérogation à la procédure législative ordinaire. N'y a-t-il pas lieu de craindre qu'un nouvel oukaze revienne tôt ou tard sur les concessions accordées ? (1)

Les protestations se multiplient et se renforcent. Les uns préconisent le boycottage de la Douma (2), les autres souhaitent qu'on y élise des hommes combattifs et révolutionnaires (3). La nouvelle de la paix signée avec le Japon ne calme pas les esprits.

Le secrétaire d'Etat Witte, revenu de la conférence de Portsmouth, remplace M. Boulyguine à la tête du gouvernement. L'instant paraît favorable pour arracher au pouvoir autocratique une suprême concession. La loi du 6 août est manifestement insuffisante : il faut exiger une véritable constitution démocratique.

C'est alors que le prolétariat, soutenu par les intellectuels, prépare peu à peu la grève générale (4). Les typographes

(1) Le manifeste lui-même déclare textuellement : « Nous Nous réservons entièrement le soin de perfectionner ultérieurement le Statut de la Douma d'Empire. »

(2) Notamment le Congrès des médecins réuni à Moscou à la fin d'août.

(3) Notamment les membres du zemstvo de Tver.

(4) Le Congrès des zemstvos du mois de septembre avait déjà recommandé la « grève politique » comme ultimatum.

sont les premiers qui cessent le travail. Le 24 septembre, aucun journal ne paraît à Moscou. Puis, de proche en proche, tous les chemins de fer de Russie et de Sibérie, à l'exception de la ligne Nicolas (1), adhèrent au mouvement gréviste. Universités, gymnases, médecins, pharmaciens, banques, postes, télégraphes, usines électriques, etc..., tout est comme paralysé. La vie sociale est suspendue ; la Russie est isolée du monde. Cette grève d'ordre politique est sans contredit la plus formidable que l'histoire ait enregistrée. Le peuple, conscient de sa force, se dresse en face du gouvernement.

3° *Du 17 octobre 1905 au 27 avril 1906.* — Sur les instances du comte Witte, l'Empereur cède. Le 17 octobre au soir paraît un manifeste solennel qui constitue un véritable changement de régime. Toutes les libertés publiques sont promises. « Sans retarder la date fixée pour les élections, les classes sociales qui sont actuellement dépourvues de droits électoraux seront appelées à envoyer des représentants à la Douma, dans la mesure compatible avec la brièveté du délai restant à courir. C'est au système législatif nouvellement établi qu'il appartiendra de développer ultérieurement le principe du suffrage général. » Enfin l'absolutisme est condamné : « Nous posons comme règle inébranlable qu'aucune loi ne puisse entrer en vigueur sans l'approbation de la Douma d'Empire et que les élus du peuple soient en mesure de participer d'une façon effective au contrôle de la légalité des actes administratifs. » De plus, à cette même date, dans un rapport approuvé par Nicolas II, le comte Witte préconise l'introduction du principe électif dans la composition du Conseil d'Empire.

(1) C'est-à-dire la ligne de Pétersbourg à Moscou.

Ainsi la Douma consultative organisée par la loi du 6 août, la « Douma Boulyguine », comme on l'appelle couramment, n'aura été qu'une institution mort née, mais elle intéresse l'historien du droit au même titre que la constitution française de l'an I. Elle va faire place maintenant à la « Douma Witte ».

On a pu craindre tout d'abord que la promesse du 17 octobre ne fût pas exécutée. Mais l'Empereur déclare à plusieurs reprises que sa volonté est « immuable et inflexible » (1). Malgré les troubles populaires, les terroristes d'extrême-droite (2) et d'extrême gauche, les massacres de juifs connus sous le nom de « pogromes », malgré la terrible insurrection de décembre à Moscou, le ministère du comte Witte, qui, à défaut d'une assemblée constituante, se transforme en un véritable ministère constituant, réalise au cours de six ou sept mois l'immense programme du 17 octobre. Indiquons brièvement les principales étapes de son œuvre (3).

Un oukaze du 11 décembre 1905 élargit considérablement les droits électoraux, sans adopter toutefois le suffrage universel. Un manifeste du 20 février 1906 annonce la réorganisation de la Douma pour en faire une Chambre basse législative.

Le Conseil d'Empire, dont la moitié des membres aura dorénavant pour source l'élection, devient la Chambre haute

(1) Par exemple le 1^{er} décembre 1905 et le 16 février 1906.

(2) L'opinion publique a flétri les terroristes d'extrême-droite sous le nom de *tchernàïa sotnia*, c'est-à-dire la « bande noire » ou les « cent noirs ».

(3) Nous ne citons pas toutes les mesures qui intéressent le droit constitutionnel, mais seulement celles qui sont relatives à l'organisation du Parlement.

du nouveau Parlement. Son rôle sera purement législatif, car ses anciennes fonctions administratives et juridictionnelles seront désormais confiées, par une très heureuse division du travail, aux « départements » et « commissions particulières » du Conseil d'Empire, qui n'ont en fait rien de commun avec le Conseil d'Empire proprement dit (1). C'est un pas décisif dans la voie de la séparation des pouvoirs.

Le droit budgétaire, dont les conséquences politiques sont toujours considérables, est fixé dans un sens très restrictif par le règlement du 8 mars.

Enfin les principes essentiels du nouveau régime politique trouvent leur expression définitive dans les « Lois fondamentales » du 23 avril, véritable charte constitutionnelle de l'Empire russe.

Cette œuvre colossale a retardé la convocation de la Douma qui devait avoir lieu primitivement au mois de janvier. Mais la période constituante est maintenant close. Le comte Witte, attaqué par l'extrême droite et l'extrême-gauche de l'opinion, se retire pour faire place à un ministère d'apaisement qui, moins engagé que le sien dans les polémiques de partis, procédera à l'inauguration du premier Parlement russe.

Avant d'aborder cette nouvelle phase de la révolution constitutionnelle, nous voudrions décrire en quelques mots la formation des grands partis politiques et le processus de leur développement, pour mieux faire comprendre les résultats de la première campagne électorale.

Nous avons montré comment, au mois de février 1905, l'élément radical et l'élément modéré des zemstvos s'étaient

(1) Cf. *Statut organique du Conseil d'Empire*, en date du 24 avril 1906.

organisés en deux groupes distincts (1). Les deux tendances s'accusèrent encore plus nettement au quatrième Congrès des zemstvos, tenu à Moscou le 12 septembre. Tandis que la majorité de gauche se prononçait pour l'autonomie de la Pologne et d'une façon générale pour la politique fédéraliste, la minorité de droite avec Chipov et Goutchkov en tête proclamait énergiquement ses convictions centralistes. La question des nationalités venait se joindre à la question constitutionnelle pour accroître encore la divergence des opinions.

L'élément radical se fondit au mois d'octobre avec un groupe d'hommes politiques créé à Paris en 1903 : le « parti de l'Indépendance » ou de l'*Osvobojdénie* (2). Ce groupe politique, véritable coalition des intellectuels de gauche, s'était établi à l'étranger pour être plus libre de ses mouvements, mais il se transporta en Russie dès 1905 pour prendre une part plus active à l'agitation révolutionnaire. De sa fusion avec la gauche des zemstvos résulta le grand parti « konstitutionnaliste-démocrate », ou, par abréviation, « K. D. », ou, comme on l'écrit généralement par un calembour entré dans les mœurs, « cadet ».

D'autre part, les éléments modérés des zemstvos se réunirent sous la bannière du manifeste d'octobre, pour constituer l'« Union du 17 octobre » ou parti « octobriste ».

Telle est l'origine des deux grands partis constitutionnels russes qui forment, pour ainsi dire, les deux pôles de la vie politique : d'un côté les cadets ou constitutionnalistes-radicaux, et, d'un autre côté, les octobristes ou constitutionnalistes-conservateurs.

(1) Cf. *suprà*, p. 47.

(2) Déjà, au mois de juillet, l'élément radical des zemstvos avait adopté le projet de constitution rédigé par l'*Osvobojdénie*. Cf. *suprà*, p. 48 et la note.

Les deux partis prirent position au cinquième Congrès des zemstvos (novembre 1905). Les octobristes se montrèrent disposés à soutenir le ministère dans son œuvre réformatrice. Les cadets au contraire, P. N. Milioukov notamment, furent d'avis que la première assemblée nationale exercât le pouvoir constituant, ce que le ministère du comte Witte se voyait dans l'impossibilité d'admettre (1).

La période électorale s'ouvrit le 2 mars 1906. Elle devait aboutir au triomphe des cadets.

4^e Du 27 avril 1906 au 3 juin 1907. — Le 27 avril, au Palais d'hiver, a lieu l'inauguration solennelle du premier Parlement russe. M. Anatole Leroy-Beaulieu nous a fait magistralement revivre le spectacle imposant de la cérémonie et l'atmosphère morale enveloppant tous les spectateurs (2). C'est le début d'une ère nouvelle dans l'histoire politique de la « sainte » Russie. Tout le monde est plein d'espérances et d'illusions, plein d'une ardeur juvénile que l'avenir tout proche va cruellement désabuser.

Sous la haute direction de son président Mouromtsev, la Douma d'Empire se met immédiatement à l'œuvre. Elle expose ou plutôt elle « déverse » son immense programme dans la réponse au discours du trône. Elle réclame le suffrage universel, le parlementarisme pur, l'abolition de la peine de mort, l'expropriation des terres, l'amnistie poli-

(1) M. Kovalevski, formé à l'école positiviste, se prononça catégoriquement contre toute assemblée constituante. Il est curieux de noter que, par un revirement très sage, les cadets font aujourd'hui l'éloge du comte Witte (Cf. séance de la Douma du 10 novembre 1908, réponse du député Kélépovski à P. N. Milioukov).

(2) Cf. Anatole Leroy-Beaulieu, *La crise russe et l'alliance franco-russe*, conférence faite à l'école des sciences politiques et publiée dans la *Revue hebdomadaire* du 22 juin 1907, p. 444.

tique et même la suppression du Conseil d'Empire ! C'est la guerre inévitable avec le ministère Gorémkyne, successeur du ministère Witte. Les cadets, sans aucune expérience politique, procèdent par idées abstraites au lieu d'envisager la situation avec réalisme.

Le 4 juillet, ils adoptent, sur la proposition de Kouzmine-Karavaïev, un appel au peuple qui, même dans un pays démocratique comme la France, passerait pour un acte essentiellement révolutionnaire. Le 8 juillet, un manifeste impérial prononce la dissolution de la Douma. M. Stolypine, ministre de l'intérieur dans le cabinet précédent, accepte la présidence du Conseil en remplacement de M. Gorémkyne démissionnaire (1).

Malgré la dissolution de la Douma, les députés cadets se réunissent à Vyborg en Finlande et, sous la direction de M. Mouromtsev, tiennent un véritable « parlement-croupion ». Ils signent un manifeste au peuple russe, où ils l'exhortent à refuser l'impôt et le service militaire. Ils comptent sans doute déterminer dans le pays un mouvement de résistance générale, mais ils connaissent bien peu la psychologie de la nation à laquelle ils appartiennent : sauf quelques mutineries dans l'armée, l'ensemble du pays reste calme, et la victoire demeure au gouvernement. Le manifeste de Vyborg est un serment du jeu de paume qui n'aurait pas réussi. Cet échec va refroidir considérablement l'enthousiasme révolutionnaire, et c'est par là qu'il présente une importance capitale dans l'histoire des dernières années.

La convocation de la seconde Douma étant fixée au 20 fé-

(1) M. Stolypine conserva le portefeuille de l'intérieur, tandis que Gorémkyne et le comte Witte avaient été présidents du Conseil sans portefeuille.

vrier 1907, M. Stolypine dispose de sept mois pour préparer les futures élections. Il établit des cours martiales afin de réprimer plus énergiquement les troubles (1), et, ne pouvant modifier la loi électorale en l'absence du Parlement, il imagine de la faire interpréter par voie judiciaire dans le sens le plus restrictif, grâce à la complaisance du Sénat dirigeant. Ces retouches de détail et, plus encore, l'évolution de partis politiques vont agir d'une façon très sensible sur la composition de la seconde Douma.

Les cadets sont loin de triompher comme en 1906 : l'extrême-gauche et la droite gagnent un grand nombre de sièges sur eux. Socialistes et « travaillistes » représentent *grosso modo* les deux cinquièmes de la Chambre; les cadets et groupes adjacents (2), deux autres cinquièmes ; les octobristes et la droite disposent enfin du cinquième restant. Nous ne pouvons insister sur ces chiffres qui trouveraient mieux leur place dans une histoire politique que dans une étude juridique. Nous ferons simplement remarquer la position centrale des cadets qui les rend maîtres absolus de la situation (3). La première expérience parlementaire les a du reste assagis.

Leur tactique est beaucoup plus réaliste, et c'est à elle qu'on doit en partie la durée plus longue de la deuxième Douma. Le gouvernement de M. Stolypine hésite d'ailleurs à prononcer la dissolution, car un article formel des lois fondamentales interdit de modifier le système électoral sans un

(1) Notamment l'effroyable attentat du mois d'août, à l'île des Apothicaires, qui faillit coûter la vie à M. Stolypine et aux membres de sa famille.

(2) Ce sont d'une part les groupes nationaux (polonais, musulmans), et d'autre part le groupe de la « rénovation pacifique ».

(3) Cette prépondérance s'est manifestée clairement par l'élection de M. Golovine à la présidence de la seconde Douma.

vote concordant des deux Chambres, et, si l'on ne modifie pas le système électoral, à quoi bon tenter une deuxième dissolution qui sera nécessairement suivie d'une troisième Douma de gauche ? A moins que le tsar autocrate ne s'élève au-dessus des lois et ne remanie par un véritable coup de force le régime des élections. C'est ce que préconisent l'extrême-droite et certains jurisconsultes, tels que M. de Martens (1). C'est ce que décide bientôt le gouvernement. Il saisit comme prétexte la découverte d'un complot où se trouverait impliquée la gauche social-démocrate. M. Stolypine demande à la Douma d'exclure des séances 55 députés compromis. Mais la commission réclame plusieurs jours pour examiner l'affaire. Le gouvernement, sans plus attendre, ordonne la dissolution de l'assemblée (3 juin 1907).

5° *Depuis le 3 juin 1907.* — Le même jour paraît une nouvelle loi électorale, toute préparée d'avance. « Il est impossible, déclare le manifeste impérial, de modifier le système électoral par la voie législative ordinaire, en ayant recours à la Douma d'Empire dont la composition défectueuse est due à l'imperfection même du mode d'élection. Seul le pouvoir ayant octroyé la première loi électorale, le pouvoir historique du tsar russe peut la supprimer et la remplacer par une autre. » C'est un cercle vicieux dont on ne peut sortir que par un coup d'Etat, « triste, mais nécessaire », pour employer l'expression des octobristes. L'importance de cet événement historique est moins dans la dissolution elle-même que dans le remaniement simultané du système électoral (2).

(1) Alors délégué de la Russie à la conférence de la Haye.

(2) Cf. l'interview de M. Mouromtsev publié par *Le Temps* du 17 juin 1907.

Ce système, nous l'étudierons minutieusement par la suite. Il nous suffit pour le moment d'en indiquer les conséquences politiques. La troisième Douma qui siège depuis le 1^{er} novembre 1907 se différencie nettement des deux autres. Elle est autant « droite » que celles-ci étaient « gauchères ». Son président, M. Khomiakov, réélu à la fin de 1908, a été l'un des fondateurs de l'« Union du 17 octobre ». Malheureusement les octobristes qui siègent au centre ne forment qu'un tiers de l'assemblée. Ne pouvant s'entendre avec le tiers de gauche, ils sont obligés de pactiser avec le tiers de droite pour constituer une majorité stable. Ce fractionnement de la représentation nationale l'affaiblit vis-à-vis du gouvernement. D'autre part, les négociations avec la droite tendent à discréditer la nouvelle Douma dans une grande partie de l'opinion publique. Or, comme le disent très justement les cadets, il faut tout faire pour empêcher ce discrédit. Enfin, si la Douma est trop entraînée vers la droite, le cabinet de M. Stolypine l'est encore davantage. Il faut grandement déplorer qu'il ne se rallie pas franchement à l'octobristisme constitutionnel qui pourrait seul, *dans les circonstances actuelles*, assurer la collaboration féconde du gouvernement et du Parlement.

PREMIÈRE PARTIE

COMPOSITION ET ORGANISATION DES CHAMBRES

CHAPITRE PREMIER

COMPOSITION DE LA DOUMA D'EMPIRE.

I. La question des nationalités. — II. L'attitude du gouvernement et des différents partis politiques à l'égard du système électoral. — III. L'électorat et l'éligibilité. — IV. Physionomie générale du système. — V. Organisation des différentes curies. — VI. Les assemblées électorales de gouvernement. — VII. Le régime exceptionnel de Saint-Petersbourg, Moscou, Kiev, Odessa et Riga. — VIII. Le système en présence des faits.

Le rescrit du 18 février 1905 ayant promis une représentation nationale, il fallut se mettre immédiatement à l'œuvre pour donner corps à cette vague promesse. Une des plus lourdes tâches qui s'imposaient au ministre de l'intérieur Boulyguine et à tout le Conseil des ministres, était d'organiser le système électoral de la Douma d'Empire : quels éléments de la population y fallait il représenter ? De la réponse qu'on ferait à cette question capitale, devaient

nécessairement dépendre la composition de la future assemblée, son attitude politique et, en dernière analyse, le succès ou l'insuccès de son fonctionnement.

Mais les données du problème étaient particulièrement complexes en Russie. Le gouvernement ne put atteindre d'un seul coup le but qu'il visait, et les remaniements successifs, apportés à la loi primitive du 6 août 1905, constituent déjà une véritable histoire du système électoral.

A la question des classes sociales se superposait en effet la question des nationalités : il ne s'agissait pas seulement de savoir en quelle mesure les différentes classes sociales devaient participer aux élections, mais encore si les différentes nationalités qui sont venues se grouper historiquement autour de la vieille Moscovie, seraient mises sur un pied de parfaite égalité avec la race grand-russienne, qui constitue le noyau central. En Russie, comme en Autriche, la répartition géographique des sièges électoraux est le premier problème qu'il faut résoudre.

I

Il y a d'abord, dans l'immense Empire, un pays qui se présente sous un jour très particulier : c'est le grand-duché de Finlande. Quelle que soit la nature juridique des liens qui l'unissent à la Russie, que ce soit une province autonome ou bien un véritable petit Etat (1), il est impossible de nier sa situation de fait, la place exceptionnelle qu'il

(1) Cf. la grande discussion des 5 et 12 mai 1908 à la Douma sur les rapports de la Finlande et de la Russie (discours de MM. Stolypine, Markov II, Guéguétchkori et Milioukov). Quand plusieurs députés portent le même nom, on les désigne par un numéro et jamais par le nom de leur circonscription électorale : on dit ainsi Markov II, Попов IV, etc...

occupe dans l'Empire. Non seulement il a ses tribunaux et ses organes administratifs particuliers, ses douanes, son système monétaire, son réseau de voies ferrées, etc..., mais sa législation elle-même est complètement distincte de la législation russe ; sa diète nationale siège à Helsingfors (1), et ses partis politiques n'ont rien de commun avec ceux de la Russie.

La population du grand-duché ne saurait donc prendre part aux élections générales de l'Empire. M. Boulyguine avait simplement songé à faire élire 12 délégués par la diète de Finlande (2) et à les joindre temporairement à la Douma pour résoudre les questions d'intérêt commun (3). C'est une solution de ce genre qu'avait promise le manifeste du 6 août 1905, mais la promesse n'a jamais été réalisée, en sorte qu'à l'heure actuelle, il n'existe aucun point de contact entre les institutions parlementaires des deux pays (4). La politique russe à l'égard de la Finlande n'est d'ailleurs qu'une succession d'actes contradictoires et de revirements brusques.

En ce qui concerne la Russie proprement dite, le ministère Boulyguine avait décidé que « les élections devaient se faire dans toutes les parties de l'Empire où la civilisation était assez développée, et les forces sociales assez mûres

(1) Elle est élue pour deux ans au suffrage universel avec le vote des femmes. Il y a actuellement 23 députées, presque toutes socialistes.

(2) La diète de Finlande se composait de quatre ordres avant 1906, comme celle de Suède avant 1866 : la noblesse, le clergé, la bourgeoisie, les paysans. Chaque ordre aurait élu trois délégués.

(3) Cf. *Materialy po outchr. goçoud. Doumy* (Travaux préparatoires du statut organique de la Douma). *Projet de loi du ministre de l'intérieur*, art. 2. ⁶

(4) Pour la solution des problèmes communs, cf. *infra*.

pour que les intérêts et les besoins de la population pussent avoir leurs porte-paroles auprès du trône (1) ». On peut dire que toutes les régions de la Russie ont été représentées aux deux premières Doumas (2). Le gouvernement espérait sans doute que ce large libéralisme faciliterait le fusionnement et la russification des innombrables races qui peuplent l'Empire.

Il n'hésita que pour les juifs. Tout espoir d'assimilation était chimérique à leur égard, et l'on craignait leur envahissement dans la politique. M. Boulyguine faisait valoir comme arguments qu'ils étaient soumis à une législation toute particulière, qu'ils étaient déjà exclus des assemblées représentatives locales, zemstvos et doumas urbaines, qu'il semblait pratiquement impossible de leur accorder l'égalité politique, tant que ces lois d'exception ne seraient pas abrogées (3). Mais son opinion personnelle ne triompha pas dans le Conseil des ministres. On lui objecta que refuser aux juifs les droits électoraux, c'était encore accroître les différences politiques et sociales qui les séparaient des autres populations, c'était par là même exaspérer 5 à 6 millions de sujets sans aucun motif sérieux : quelle influence pourraient bien avoir leurs quelques députés sur les quatre ou cinq cents membres de la Douma, surtout que les combinaisons ingénieuses du système électoral ne laisseraient aucune place au prolétariat juif, qu'on redoutait avant tout ? Enfin, les israélites ont toujours eu des partisans dans la

(1) Cf. *Materialy*, etc..., p. 123.

(2) Cf. oukazes des 11 et 20 octobre 1905, 2 et 22 février, 25 mars, 22 avril 1906.

(3) Cf. *Materialy*, etc..., p. 125-126. Toute l'extrême droite et même des hommes assez modérés, comme le baron Korf, étaient également contre les juifs.

population chrétienne et par cet intermédiaire, ils pourraient toujours exercer une influence politique, même en étant dépourvus du droit de suffrage (1).

Ces considérations ont paru décisives, et l'égalité des juifs en matière électorale resta désormais un principe acquis.

Toutes les nationalités de la Russie furent donc représentées aux deux premières Doumas, mais cela ne veut pas dire qu'elles le furent toutes au même degré. Nous verrons plus loin qu'à l'égard des classes sociales, le suffrage est maintenant quasi-universel, tout en étant profondément inégal. Le même phénomène peut se produire à l'égard des nationalités. La formule électorale de l'Autriche depuis 1907 n'est-elle pas la suivante : suffrage universel et égal pour les différentes classes sociales ; suffrage universel et inégal pour les différentes nationalités ? La race allemande se trouve en effet sensiblement favorisée (2).

En Russie, le principe appliqué jusqu'en 1907 a été le suivant : un député par 250.000 habitants pour la Russie d'Europe ; un député par 350.000 habitants pour les *okraïnas*, c'est-à-dire pour les marches frontières et toutes les provinces, soumises à des régimes administratifs particuliers, qui s'échelonnent autour de la Russie d'Europe proprement dite. Quels motifs avaient poussé le gouvernement à l'adoption de ces deux mesures différentes ?

M. Boulyguine avait proposé de répartir les sièges électoraux entre les différentes provinces non seulement d'après leur population, mais encore d'après leur étendue. On donnerait ainsi un certain avantage aux provinces vrai-

(1) Cf. l'exposé des motifs de la loi du 6 août 1905.

(2) Les Allemands qui représentent à peu près 32 0/0 de la population ont 45 0/0 des sièges. Les Polonais sont également favorisés dans une certaine mesure au détriment des Ruthènes.

ment russes, car elles sont moins peuplées ou, plus exactement, moins denses que la Pologne et les autres gouvernements de l'ouest (1).

Le Conseil des ministres admit bien qu'il fallait privilégier dans une certaine mesure la population véritablement russe, mais il se fonda sur d'autres principes. Il constata tout d'abord que les provinces centrales fournissent seules un bénéfice net au budget de l'Etat : toutes les autres reçoivent plus sous forme de dépenses administratives qu'elles ne paient sous forme d'impôts. Les okraïnas pèsent donc d'un poids très lourd « sur les épaules des gouvernements centraux », pour reproduire une métaphore suggestive de l'exposé des motifs. En Russie d'Europe, la charge des impôts est d'environ 7 roubles par habitant, tandis qu'elle est de 3 roubles dans les okraïnas. Si l'on décide que la Russie d'Europe élira un député par 250.000 habitants, il faut donc admettre suivant les idées de la commission que les okraïnas éliront un député par 350.000 habitants.

On obtient ainsi l'égalité financière : $7 \times 250.000 = 5 \times 350.000 = 1.750.000$ roubles d'impôt = 1 membre de la Douma. La prépondérance politique apparaît alors comme un dédommagement des charges fiscales.

Tel a été le système qui a fonctionné pour les élections aux deux premières Doumas. Mais nous savons qu'en dissolvant la seconde, le 3 juin 1907, le gouvernement de M. Stoly-pine a remanié par un véritable coup d'Etat toute la législation électorale antérieure.

Un des objectifs de ce remaniement était de russifier, de nationaliser la composition de la Chambre basse. « Créée pour raffermir l'Etat russe, la Douma d'Empire doit être

(1) La densité de la Russie d'Europe est d'environ 26 habitants par verste carrée ; celle de la Pologne est de 98.

russe dans l'âme, proclamait le manifeste du 3 juin. Les autres nationalités qui composent notre Empire, doivent avoir à la Douma des représentants de leurs intérêts, mais ils ne doivent pas y siéger en nombre tel qu'ils puissent devenir les arbitres des questions purement russes. Dans les okraïnas de l'Empire où la population n'est pas suffisamment civilisée, il faut suspendre provisoirement les élections à la Douma. » En d'autres termes, il fallait diminuer la représentation de certaines okraïnas et supprimer complètement la représentation de certaines autres.

Voici comment on peut établir le bilan de cette réforme essentiellement réactionnaire :

	Avant 1907	Après 1907
Députés de la Russie d'Europe (1).	412	403
Députés de la Pologne, du Caucase (1) et de la Sibérie (2)	89	39
Députés des steppes et de l'Asie centrale (3) . .	23	0
Nombre total des députés	524	442

En somme, le nombre total des députés a été réduit de 524 à 442, et presque toutes les réductions ont porté sur les okraïnas, dont la représentation ne constitue plus qu'un douzième de la Douma d'Empire, alors qu'avant 1907, elle en constituait plus d'un cinquième. La députation sibérienne a été réduite d'un tiers ; les députations polonaise et caucasienne des deux tiers environ. Quant aux députations des steppes et de l'Asie centrale, elles ont été complètement

(1) Au point de vue électoral, le gouvernement de Stovropol ne fait pas partie du Caucase, mais de la Russie d'Europe.

(2) Y compris le territoire d'Oural'sk, mais abstraction faite de celui d'Iakout'sk.

(3) Il faut y joindre le territoire d'Iakout'sk et les allogènes nomades des gouvernements d'Astrakhan et de Stavropol.

supprimées. L'orgueil centralisateur et dominateur des vieux Russes avait repris le dessus (1).

Pour apprécier comme elle le mérite cette réaction nationaliste, il faut faire une distinction capitale. Il y a d'une part les nationalités dont la civilisation est manifestement inférieure à celle des Russes : par exemple les turco-tatars de la Transcaspië. Nous ne pouvons reprocher au gouvernement russe d'avoir réduit ou même supprimé leur représentation à la Douma, puisque les indigènes de nos colonies françaises sont eux-mêmes dépourvus de droits électoraux. Il n'y a pas plus de raisons pour représenter le Turkestan russe à la Douma que les Arabes ou les Annamites à la Chambre française. Mais il y a d'autre part les nationalités qui ont derrière elles tout un passé de civilisation, et dont la culture est au moins égale à celle des Russes : par exemple la Pologne. Quoi qu'en dise et quoi qu'en fasse le prince de Bülow, on ne peut l'assimiler à un terrain de colonisation. Les députés polonais aux deux premières Doumas, le *Kolo* (2), comme ils s'appellent eux-mêmes, ont été d'une sagesse politique telle, ils ont eu un tel sens des réalités que beaucoup de Russes auraient pu tirer profit de leur

(1) Beaucoup d'autres retouches de détail peuvent être considérées comme le résultat de ce mouvement nationaliste de 1907 :

1^o La population russe élit à part deux membres de la Douma dans le gouvernement de Vilno ; un membre dans le gouvernement de Kovno, dans la ville de Varsovie et au Caucase. Les orthodoxes des gouvernements polonais de Siedlce et de Lublin élaient déjà précédemment deux députés distincts.

2^o Les Cosaques, un des éléments de la puissance militaire russe, ont maintenant une représentation spéciale au Caucase, comme ils en avaient déjà une auparavant dans le territoire du Don, dans les gouvernements d'Astrakhan et d'Orenbourg, en Sibérie, dans les territoires des steppes et au Turkestan.

(2) Le mot « *Kolo* » signifie « cercle, club » en polonais.

exemple. L'acte du 3 juin 1907 demeure à leur égard, malgré les excuses et les compromissions de la politique, un acte profondément injuste. Si l'on voulait *dépoloniser* la Douma, il y avait un moyen bien simple : il fallait donner à la Pologne une représentation spéciale, qui aurait siégé à Varsovie, rappelant un peu la diète de Finlande, tout en étant plus directement rattachée à Saint-Pétersbourg. L'opinion russe ne serait point hostile à une solution de ce genre (1). Depuis le Congrès slave de Prague en 1908, le rapprochement russo-polonais semble bien un fait acquis. Le véritable obstacle qui s'oppose à la constitution d'une diète polonaise, est moins à Pétersbourg qu'à Berlin. L'amitié traditionnelle des deux cours impériales donne encore plus de force à cet obstacle diplomatique.

II

Après avoir déblayé le terrain de la question préliminaire des nationalités, il nous faut étudier maintenant le système électoral proprement dit : comment sont élus les 442 (2) membres de la Douma ?

Il fallait bâtir en quelque sorte sur le vide un système de toutes pièces, puisqu'il s'agissait d'une institution nouvelle n'ayant aucun lien historique avec le passé. Le problème était singulièrement difficile. Quelles solutions s'offraient au choix du gouvernement russe, au printemps de 1905 ?

(1) Les Polonais voudraient que la compétence de la diète fût générale, sauf dans les cas limitativement réservés par une loi d'Empire. Les libéraux russes, au contraire, se prononcent d'habitude pour la solution inverse : on présumerait la compétence de la Douma, sauf pour les matières qu'une loi spéciale attribuerait à la diète polonaise. Mais il semble bien qu'une transaction soit possible.

(2) Ce chiffre, fixé par la novelle du 3 juin 1907, apparaît comme relativement faible pour un Empire si peuplé.

Il y avait d'abord le suffrage universel, que l'*intelligentsia* (1) considère à peu près comme un dogme depuis le milieu du XIX^e siècle. Ce dogme s'est même incarné dans une formule sacramentelle, dont les idéologues se refusent à discuter le moindre terme : « Il faut élire une assemblée constituante au suffrage universel, égal, direct et secret. » C'était déjà la formule adoptée par les directeurs de l'*Osvo-bojdenié*, revue libérale imprimée à Paris jusqu'en 1905 (2). C'est elle qu'adopta dès l'origine le parti constitutionnel-démocrate (3). Dans sa réponse au discours du trône, la première Douma, se faisant l'interprète de « la volonté unanime du peuple », résolut de modifier le système électoral dans le sens de l'universalité. Au mois de mai 1907, un projet de suffrage universel avec le vote des femmes et le scrutin uninominal, fut déposé par les cadets sur le bureau de la seconde Douma. Mais tous ces plans de réforme radicale sont venus échouer devant la résistance du gouvernement.

Le ministère du comte Witte avait bien promis le suffrage *général*, mais non pas le suffrage *universel*. La loi du 14 décembre 1905 fut certainement un pas vers la démocratie, mais l'exposé des motifs, rédigé par le Conseil des ministres, se prononça très nettement contre l'universalité du suffrage. Les termes en méritent d'être rapportés : « Le suffrage universel est loin de constituer le dernier mot de la représenta-

(1) Ou l'« intelligence ». C'est ainsi que les russes désignent l'ensemble des intellectuels.

(2) Cf. *Loi fondamentale de l'Empire russe. Projet d'une constitution russe élaboré par un groupe de la Ligue de l'affranchissement* (constitutionnels-démocrates russes), Paris, 1905.

(3) Cf. le projet de constitution publiée le 6 juillet 1905 dans le grand journal de Moscou, les *Rousskia Vedomosti*. M. Mouromtsev est l'un des principaux auteurs.

tion politique, et, même dans les pays où les formes de la vie publique ont reçu un développement beaucoup plus précoce qu'en Russie, ce n'est pas un principe universellement reconnu. Ce qui le prouve bien, c'est que la plupart des puissances européennes ne se montrent pas encore nettement résolues à l'adopter : elles préfèrent élargir leur système électoral lentement et par degrés, au fur et à mesure que les couches inférieures de la société acquièrent un plus grand développement politique et que les idées correspondantes pénètrent plus avant dans les diverses classes de la population. »

Quelques esprits plus modérés proposaient le suffrage universel indirect, soit pour tous les habitants de l'Empire, comme M. Roditchev, soit uniquement pour la classe paysanne, comme M. Pétrouнкévitch. C'est à ce dernier système que s'était rallié le parti octobriste, avant son évolution récente vers la droite. L'immense étendue de l'Empire russe, qui représente un sixième des terres du globe, et sa population de 140 millions d'habitants rendent, en effet, bien difficile l'application générale du vote direct.

Mais une fois admis le principe de l'élection à plusieurs degrés, n'apparaît-il pas comme plus simple et plus pratique de faire élire les membres de la Douma par les institutions représentatives locales ?

On continuerait ainsi la tradition des Spéranski et des Loris-Mélikov ; on asseoirait la représentation nationale sur la représentation régionale et l'on couronnerait en quelque sorte l'édifice commencé par Alexandre II.

Sans doute les zemstvos de gouvernement et les doumas municipales sont élus d'après un système fort restrictif, mais ce système lui-même peut évoluer et l'on s'acheminerait ainsi par étapes vers le régime démocratique.

M. Kouzmine-Karavaïev, du parti des réformes démocratiques, avait proposé ce système à titre provisoire (1). Il insistait d'ailleurs pour qu'on démocratisât tout de suite la composition des zemstvos et des doumas municipales (2). Mais il était à craindre que ce mode d'élection n'introduisit la politique dans les assemblées locales et ne faussât leur caractère essentiellement administratif. Aussi les constitutionnels-démocrates n'ont-ils en général admis ce système que pour les élections à la Chambre haute, dont la nuance politique est moins accentuée (3).

L'extrême-droite réactionnaire proposait un scrutin par classes sociales, par *ordres*, comme on aurait dit en France sous l'ancien régime. Elle voulait ressusciter partiellement les *zemski sobor*, ces états-généraux de l'ancienne Russie. Certains publicistes préconisaient la composition suivante pour la nouvelle assemblée : 100 nobles, 100 ecclésiastiques, 100 marchands, 100 paysans. Ce système rappelle d'une façon frappante l'organisation de la diète finlandaise avant 1906.

Il est inutile de démontrer qu'il est en complète désharmonie avec les besoins de la vie politique moderne. Dans le remarquable discours, adressé à l'Empereur par le prince S. N. Troubetskoï au nom du Congrès des zemstvos, le

(1) C'était aussi le point de vue de K. K. Arséniev, l'illustre publiciste du « Vèstnik Evropy ». Le baron P. L. Korf proposait de joindre aux délégués des assemblées représentatives locales des représentants de la noblesse, de l'Académie des sciences, des comités de bourse, etc. Les ministres auraient été membres de droit.

(2) La Douma d'Empire aurait ainsi ressemblé à notre Sénat. Rien ne démontre mieux la relativité des institutions politiques, puisque notre Chambre haute est plus démocratique que bien des Chambres basses européennes.

(3) On sait que le ministère Witte a fait une place importante aux représentants des zemstvos dans le Conseil d'Empire. Cf. *in/rà*, p. 131.

6 juin 1905, il est dit : « La représentation nationale doit servir à unifier et à pacifier les différentes classes sociales aussi bien que les différentes nationalités. Aussi doit-on blâmer toute représentation de classes. De même que le tsar russe n'est pas le tsar des nobles, ni le tsar des paysans ou des marchands, ni le tsar d'aucune classe, mais le tsar de toute la Russie, de même les représentants de tout le peuple appelés à collaborer avec vous aux affaires de l'Etat, ne doivent pas servir des intérêts de classes, mais les intérêts généraux du pays, sous peine d'engendrer la discorde là où elle est complètement inconnue. »

Les ministères Boulyguine et Witte n'adoptèrent aucun de ces projets mis en avant par les partis de droite ou de gauche. Ils élaborèrent un système tout spécial, qui étonne d'abord par son extrême complexité, surtout depuis les retouches de 1907. Tous les systèmes pratiqués dans le monde, y compris le système hongrois, paraissent simples en comparaison.

La loi électorale actuelle ne représente pas moins de 107 pages grand in-8 !

Le gouvernement a surtout pris en considération les données réalistes de l'heure présente et notamment l'attitude politique des différentes couches sociales. Il s'est pourtant inspiré, semble-t-il, de deux précédents historiques :

1° Le système électoral des zemstvos et des doumas urbaines : non seulement le système actuel qui remonte à Alexandre III, mais aussi le système plus libéral d'Alexandre II. C'était le seul précédent que pût fournir l'histoire russe.

2° La loi électorale autrichienne qui a fonctionné jusqu'en 1907 dans la monarchie cisleithane.

Cette influence n'est pas avouée dans les travaux préparatoires, mais elle ressort si nettement des faits qu'il est bien difficile de la nier (1). En admettant même qu'il n'y ait dans l'espèce aucun rapport de cause à effet, il y a tout au moins un parallélisme du plus haut intérêt.

Avant d'entrer dans les détails de la législation, il nous faut jeter un coup d'œil sur les conditions générales de l'électorat et de l'éligibilité, tracer la physionomie d'ensemble du système ; planter en un mot quelques jalons, qui rendront ensuite plus facile l'exposition d'un mécanisme formidablement compliqué.

III

Un principe domine tout le droit électoral russe : c'est l'identité rigoureuse de l'électorat et de l'éligibilité.

Pour être électeur ou éligible, il faut d'abord être sujet russe, du sexe masculin et majeur de 25 ans (2).

Il est intéressant de signaler, au point de vue historique, que Nicolas Tourguénev, dans la première moitié du xix^e siècle, admettait l'électorat, voire même l'éligibilité des étrangers. « Le monde civilisé applaudirait en voyant les Russes rendre ainsi hommage à ce principe de la fraternité humaine qui commence à pénétrer partout, et qui partout, il faut l'espérer, finira par prévaloir... Si quelques électeurs, en nombre suffisant, jugent un étranger domicilié en Russie digne de devenir député, il faut s'en rapporter à leur jugement et les laisser agir en conséquence (3). » Mais ce libé-

(1) Le public ne s'y est pas trompé : il a tout de suite donné le nom de « curies » aux divers collèges électoraux, bien que cette expression d'origine autrichienne ne soit pas adoptée par la loi russe.

(2) Cf. *Loi organique sur les élections à la Douma d'Empire*, art. 9.

(3) Cf. N. Tourguéneff, *La Russie et les Russes*, Paris, 1847, t. III, p. 335-337.

ralisme nettement humanitaire, ce généreux esprit d'hospitalité qui caractérise beaucoup de Russes, ne pouvait guère pénétrer dans la législation pratique.

Tous les partis de gauche réclament actuellement le vote des femmes. Les octobristes au contraire ne l'admettent que pour les institutions représentatives locales. La Russie est beaucoup plus féministe que les nations de l'Occident. La Finlande, qui, depuis un siècle, subit incontestablement l'influence des intellectuels russes, est le seul pays d'Europe, avec la Norvège (1), où les femmes puissent élire et être élues au Parlement (2).

Quant à l'âge de 25 ans, beaucoup de bons esprits le trouvent trop élevé : d'après les calculs statistiques de M. Mikhaïlovski, l'instruction primaire ne s'étant développée que tout récemment, le nombre des électeurs sachant lire et écrire se trouverait probablement doublé, si l'on abaissait de 25 à 21 ans l'âge nécessaire pour voter (3).

La loi exige encore d'autres conditions générales, que nous énumérerons très rapidement (4). Sont exclus des opérations électorales :

1° Les militaires de l'armée ou de la flotte en activité de service.

2° Les étudiants, quel que soit leur âge, même dans les

(1) Loi votée par le storting norvégien, le 14 juin 1907. Le suffrage est censitaire pour les femmes et universel pour les hommes.

(2) Cf. *suprà*, p. 63 et la note. Le féminisme des Slaves et en particulier des Russes est une survivance plutôt qu'un progrès. On en trouve déjà le germe dans les assemblées paysannes. On sait en effet que les femmes peuvent prendre part aux délibérations du *mir*, en l'absence des chefs de familles. Cf. A. Leroy-Beaulieu, *ouvr. cité*, t. II, p. 26.

(3) Cf. M. Kovalevsky, *La crise russe*, Paris, p. 189.

(4) Cf. *Loi organique sur les élections*, art. 9-10.

écoles supérieures. Le gouvernement a édicté cette mesure manifestement injuste pour écarter des opérations électorales la jeunesse universitaire, en grande partie socialiste.

3° Les auteurs de certains crimes ou délits, tels que le vol, la banqueroute, la désertion, etc... L'exclusion est perpétuelle ou simplement temporaire suivant la gravité des cas. En général, la grâce, l'amnistie, la prescription, la réhabilitation n'effacent pas cette incapacité.

Ce qu'il y a de plus original et en même temps de plus injustifié dans ce motif d'exclusion, c'est qu'il suffit d'être poursuivi judiciairement pour être incapable de voter. Même avant toute condamnation, le simple fait de la poursuite donne naissance à une présomption de culpabilité. Cette règle, empruntée au mode électoral des zemstvos, est contraire à tous les principes du droit moderne. Si le gouvernement veut écarter de la Douma un leader de l'opposition, il lui suffit d'intenter des poursuites contre lui. Sans doute, il n'y aura pas condamnation si les poursuites ne sont pas fondées, mais on aura toujours écarté momentanément l'inculpé des opérations électorales. C'est une porte ouverte à l'arbitraire le plus inquiétant.

4° Les personnes en tutelle, c'est-à-dire dans l'espèce les prodiges et les aliénés, puisque les mineurs se trouvent déjà exclus des opérations électorales.

Outre ces incapacités d'ordre général (1), les gouverneurs, vice-gouverneurs, *gradonatchalniks*, agents de la police, etc... ne peuvent prendre part aux élections dans les localités de leur ressort (2). En France, les préfets et sous-

(1) Sont également frappés d'une incapacité générale les allogènes errants, c'est-à-dire les peuplades non-russes demeurées à l'état sauvage. La loi distingue soigneusement les « nomades » des « errants ».

(2) Cf. *Loi organique sur les élections à la Douma d'Empire*, art. 11.

préfets ne peuvent être élus dans leur département, mais ils restent toujours électeurs. La législation russe est donc plus sévère sur ce point que la nôtre.

Telles sont les conditions générales de l'électorat et de l'éligibilité. Mais, comme nous le verrons plus loin, les membres de la Douma sont élus à plusieurs degrés par des collèges électoraux très divers, qui s'étagent en quelque sorte les uns au-dessus des autres. Pour prendre part à chacun de ces collèges électoraux, il faut remplir, outre les conditions générales que nous venons d'énumérer, certaines conditions spéciales qui varient suivant les cas. Il faut d'abord être domicilié dans la circonscription où se tient le collège. Il faut ensuite appartenir à la classe sociale y donnant accès, ou bien posséder le cens électoral voulu. Nous examinerons soigneusement tout à l'heure ces conditions spéciales pour chacun des collèges. Ce qu'il nous faut mettre en lumière dès maintenant, c'est que là encore il y a identité rigoureuse de l'électorat et de l'éligibilité.

Les élus d'une circonscription doivent y être domiciliés comme les électeurs eux-mêmes. Les habitants du gouvernement de Moscou, par exemple, ne peuvent élire que des habitants du gouvernement de Moscou. Bien plus, au sein d'une même circonscription, les ouvriers ne peuvent élire que des ouvriers, les paysans que des paysans, les propriétaires fonciers que des propriétaires fonciers (1), etc... D'une façon générale, les électeurs doivent choisir *parmi eux* les membres de la Douma ou les électeurs secondaires. Nous insistons tout particulièrement sur ce principe fondamen-

Les *gradonatchalniks* ressemblent un peu au préfet de police de l'agglomération parisienne.

(1) Cf. *Loi organique sur les élections*, art. 37, 44, 102, 127, 134.

tal qui domine tout le mécanisme des élections : c'est dans leur propre sein que les collèges électoraux doivent choisir leurs élus.

Cette règle est diamétralement opposée à la règle française. Elle a pour conséquence regrettable d'empêcher les candidats de se présenter là où ils sentent le terrain le plus favorable pour leur élection.

Les hommes politiques les plus en vue, les leaders eux-mêmes sont perpétuellement exposés à un échec. Il n'en peut résulter qu'un affaiblissement intellectuel et moral du Parlement (1).

Nous verrons au paragraphe suivant que pour faire partie de certains collèges électoraux il faut être possesseur d'un immeuble. C'est là une de ces conditions spéciales auxquelles nous venons de faire allusion. Les électeurs qui satisfont au cens immobilier jouissent d'un privilège assez original : ils peuvent transmettre à leur fils ce cens immobilier, pourvu, bien entendu, qu'ils ne votent pas eux-mêmes et que leur fils satisfasse aux conditions générales de l'électorat, qu'il soit par exemple majeur de 25 ans, qu'il n'appartienne pas au service actif de l'armée, etc...

Ce privilège a pour effet de diminuer le nombre des absentions parmi les électeurs propriétaires d'immeubles. Celui qui se trouve dans l'impossibilité de voter transmet son droit à l'un de ses fils, et le cens immobilier ne se trouve pas perdu. C'est justement ce qu'ont visé les auteurs de la législation électorale : sachant les propriétaires fonciers essentiellement conservateurs, ils ont voulu que leurs voix ne se

(1) Les octobristes eux-mêmes se sont prononcés contre ce système dans leur programme de février 1906.

perdisse point. Cette exception au principe du vote personnel n'en apparaît pas moins comme exorbitante.

Mais ce qu'il y a de plus étrange, c'est que les femmes et les militaires en activité de service peuvent également transmettre leur cens immobilier, bien qu'ils n'aient pas eux-mêmes le droit de vote (1). Les femmes peuvent le transmettre aussi bien à leur mari qu'à leur fils.

Comme on l'a très justement remarqué, elles n'opéreront en fait cette transmission que si elles savent leur fils ou leur mari de la même opinion politique qu'elles-mêmes. Ainsi la loi qui leur refuse le droit de vote leur permet en définitive de voter par procureur.

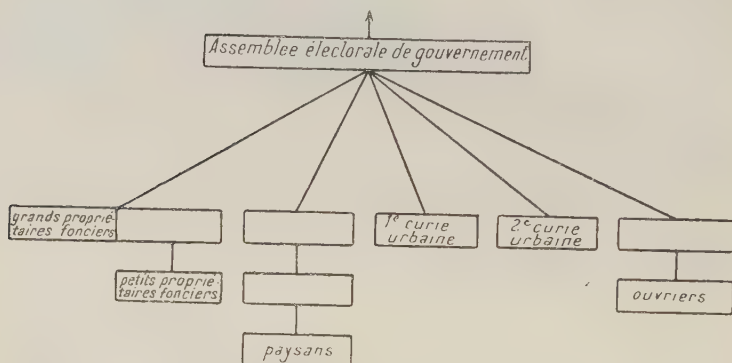
Il en est de même pour les militaires en activité de service. On les écarte des opérations électorales pour que l'armée ne s'immisce pas dans la politique et, par une incohérence manifeste, on leur permet d'agir dans les élections par personnes interposées, quand ils sont possesseurs d'un immeuble ! Il aurait fallu au moins rendre la transmission du cens obligatoire, pour que le transmetteur ne tint pas compte des opinions politiques du bénéficiaire.

IV

Nous expliquerons d'abord le système normal des élections, sans nous occuper des règles exceptionnelles qui surchargeraient inutilement notre exposé. C'est d'après ce système que sont d'ailleurs élus presque tous les membres de la Douma.

Le tableau schématique suivant donne une idée de sa physionomie générale :

(1) Cf. *Loi organique sur les élections*, art. 13 et 14.

Douma d'Empire.

Les opérations électorales ont lieu tous les cinq ans, sauf, bien entendu, l'hypothèse d'une dissolution anticipée ou d'une élection partielle (1). C'est un oukaze impérial qui doit en fixer la date. Les électeurs sont répartis en six classes bien distinctes :

- 1^o les propriétaires fonciers satisfaisant au cens supérieur ;
- 2^o les propriétaires fonciers satisfaisant au cens inférieur ;
- 3^o les paysans (2) ;
- 4^o les habitants des villes satisfaisant au cens supérieur ;
- 5^o les habitants des villes satisfaisant au cens inférieur ;
- 6^o les ouvriers.

On peut dire *grosso modo* que les trois premières classes sont rurales et les trois dernières urbaines (3). Nous avons de part et d'autre, à la campagne comme à la ville, une

(1) Cf. *infra*, p. 139 et 144.

(2) Dans certains gouvernements, la population cosaque forme une catégorie distincte de la classe paysanne : ce sont, dans la Russie d'Europe, les gouvernements d'Astrakhan et d'Orembourg et le territoire du Don.

(3) Nous disons *grosso modo* parce qu'il peut y avoir des ouvriers en dehors des villes.

classe aristocratique, une classe moyenne et une classe populaire.

Les paysans et les ouvriers, qui sont des classes essentiellement populaires, constituent des *ordres* juridiquement définis, des *états* reconnus par la loi, comme les nobles, les ecclésiastiques ou les marchands.

Les classes moyennes et aristocratiques sont au contraire établies d'après un régime censitaire qui n'a de valeur que pour les élections et ne s'étend point aux autres actes de la vie civile ou politique : ce ne sont pas des ordres, comme en France avant la Révolution ; ce sont des situations de fait, des situations purement économiques.

Pour satisfaire au cens inférieur et faire partie de ce que nous avons appelé les classes moyennes, il suffit de posséder une terre, de payer tel impôt, etc., quelle que soit l'importance de cette terre ou de cet impôt. Nous examinerons en détail par la suite chacune de ces conditions. Pour satisfaire au cens supérieur, il faut au contraire avoir une certaine quantité de terre, il faut payer une certaine quantité d'impôts. Dans le premier cas le cens est donc très faible et le suffrage quasi-universel. Dans le second cas, le suffrage est véritablement restreint.

Pour appartenir à l'une quelconque de ces classes sociales, il faut en principe satisfaire aux conditions voulues depuis au moins un an (1). Toutefois pour les ouvriers le délai de six mois suffit (2). On a jugé cette réduction nécessaire, étant donné la mobilité plus grande de cette partie de la population.

Il peut arriver qu'un électeur satisfasse aux conditions voulues pour appartenir à deux classes à la fois. Dans cette

(1) Cf. *Loi organique sur les élections*, art. 28, 32, 33, 37.

(2) Cf. *Ibid.*, art. 44.

hypothèse, il doit opter pour l'une d'elles. Toutefois les paysans et les ouvriers n'ont pas cette liberté d'option (1). La loi opte en quelque sorte pour eux d'avance : ils font toujours partie de la classe ouvrière ou paysanne et doivent toujours voter avec elle, même s'ils possèdent le cens électoral voulu pour entrer dans une autre classe. C'est là une disposition souverainement injuste. Les paysans propriétaires (et leur nombre se multiplie chaque jour) sont donc inébranlablement maintenus dans l'ordre des paysans et ne peuvent acquérir les avantages politiques des classes possédantes.

C'est donc un principe général qu'en toute circonstance chaque électeur ne dispose que d'une voix. Le double vote est rigoureusement prohibé (2). Nous verrons cependant que les combinaisons de collèges électoraux rendent le suffrage profondément inégal, bien qu'il soit à peu près universel.

Chaque catégorie d'électeurs forme directement ou par l'intermédiaire de délégués un collège ou curie électorale dans chaque district (3). Cependant, comme nous le verrons plus loin, les propriétaires fonciers du grand et du petit cens ne forment qu'un seul collège électoral, où les premiers jouent d'ailleurs un rôle plus considérable que les seconds. Quant aux ouvriers, qui sont peu nombreux, ils ne forment pas une curie par district, mais seulement par gouvernement.

Toutes ces curies élisent un certain nombre de délégués

(1) Cf. *Loi organique des élections*, art. 42, 61-63. Les paysans étaient libres de choisir avant les éclaircissements sénatoriaux de novembre 1906.

(2) Cf. *Ibid.*, art. 42.

(3) L'*ouïezd* ou district est une subdivision du gouvernement.

à l'assemblée électorale qui siège au chef-lieu de chaque gouvernement et doit élire au dernier degré les membres de la Douma. Le suffrage est donc essentiellement indirect.

Nous indiquons de plus, une fois pour toutes, que le scrutin est secret à tous les degrés (1).

Il résulte de l'exposé précédent que le suffrage est presque universel, mais ce mécanisme savant et compliqué réfracte en quelque sorte l'opinion du corps électoral, comme le prisme réfracte le rayon lumineux qui le traverse. Pour bien comprendre le résultat des élections, il faut connaître d'une part l'opinion politique des différentes classes sociales et d'autre part le système électoral qui en fait prodigieusement dévier la représentation. Sans doute, les systèmes électoraux comportent tous un certain indice de réfraction et le suffrage universel lui-même n'en est pas complètement exempt, mais cet indice est beaucoup plus fort en Russie qu'ailleurs.

Cette législation électorale, qui répond aux visées conservatrices du gouvernement, s'est d'ailleurs élaborée par retouches successives. A la base est le statut fondamental du 6 août 1905, considérablement démocratisé par la loi du 11 décembre.

Ce système primitif ne donna pas au gouvernement la Douma qu'il attendait. Aussi la réaction commença-t-elle bientôt : ce sont d'abord les éclaircissements du Sénat, au mois de novembre 1906, qui, sous couleur d'interprétation, modifient en fait la composition du corps électoral ; c'est enfin le coup de force du 3 juin 1907 qui, au moment de la dissolution de la seconde Douma, opère une sorte de mise

(1) Cf. *Loi organique sur les élections*, art. 86, 97, 124, 125, 133. Pour les ouvriers, cf. *infra*, p. 90.

au point de tout le système (1). Le droit électoral russe nous apparaît donc comme un édifice à quatre étages, les premiers servant pour ainsi dire de point d'appui aux derniers. A en juger par l'atmosphère politique actuelle, il ne sera pas modifié d'ici longtemps.

Nous aurons logiquement deux questions principales à examiner :

1° Comment sont composés les différents collèges électoraux ?

2° Combien de délégués chacun d'eux envoie-t-il à l'assemblée de gouvernement ?

V

La loi organise d'abord une curie des propriétaires fonciers (2). Cet élément de la population joue un rôle considérable dans un pays essentiellement agricole, et le législateur a tenu à lui donner une représentation distincte. Chaque fois qu'il s'est agi d'organiser un système électoral en Russie, on lui a donné pour base la propriété foncière, comme garantie du conservatisme politique. Le système électoral des corporations nobiliaires, le projet constitutionnel de Spéranski, les lois de 1864 et 1890 sur les zemstvos sont tous inspirés du même esprit.

Pour mieux assurer le caractère conservateur de cette curie électorale, on a fait une distinction entre les grands et les petits propriétaires. Les premiers ont le droit d'y siéger personnellement tandis que les seconds y envoient de simples délégués.

(1) Sur la marche de ces événements politiques, cf. *suprà*, *Introduction historique*, § VII.

(2) Pour mieux suivre cet exposé, il convient d'avoir sous les yeux le tableau schématique de la page 80.

Un tableau annexé à la loi indique le nombre de déciatines (1) qu'il faut posséder pour être considéré comme gros propriétaire et siéger directement à la curie électorale. Ce nombre varie, bien entendu, suivant les régions de la Russie, en raison inverse de la valeur des terres. C'est ainsi que dans le district d'Iarensk, dans la région des forêts septentrionales qui avoisinent les toundras, le cens est de 800 déciatines. Au contraire il n'est que de 25 déciatines sur les côtes fertiles de la Crimée, aux environs d'Alta.

Entre ces deux extrêmes s'échelonne toute une gamme de nombres intermédiaires.

Voici la genèse historique de ce tableau censitaire (2). Au temps du servage, il fallait pour prendre part directement aux élections corporatives de la noblesse, posséder 100 âmes, c'est-à-dire 100 paysans du sexe masculin. Les terres les plus fertiles étant généralement les plus peuplées, ce nombre fixe était un criterium assez exact de la richesse foncière. Mais quand le servage fut aboli en 1861, il fallut substituer à ce nombre fixe d'« âmes » un nombre variable de déciatines.

En effet, dans tel district, 100 paysans vivaient sur 100 déciatines, alors que dans tel autre ils vivaient sur 500, etc. C'est en se fondant, tout au moins d'une façon générale, sur ce principe d'équivalence, que le législateur de 1864 dressa le tableau censitaire des élections régionales. C'est ce même tableau qui, légèrement modifié en 1890 pour tenir compte de la hausse des prix, est appliqué depuis 1905 à la curie des propriétaires fonciers pour les élections à la Douma.

(1) La déciatine est un peu plus grande qu'un hectare.

(2) Cf. Lazarevski, *Lektsii po rousk. goçoud. pravou* (Cours de droit public russe), Saint-Petersbourg, 1908, t. I, p. 286.

Ainsi donc, tous ceux qui possèdent la quantité de terre voulue siègent personnellement à la curie de district (1). On estime officiellement que le cens possesseur est d'environ 15.000 roubles. Pour faire sa place légitime à la propriété bâtie, on a déclaré de plus que tout possesseur d'un édifice valant 15.000 roubles aurait également le droit de siéger personnellement.

Restent les petits propriétaires (2). On additionne la valeur de leurs domaines, et, autant de fois le cens est compris dans le total (3), autant ils élisent de délégués à la curie de district (4). On leur assimile les prêtres de toute confession (5), quand l'église ou le temple qu'ils administrent est propriétaire dans la circonscription. Grâce à cette mesure, beaucoup d'ecclésiastiques se joignent aux petits propriétaires et parviennent même jusqu'à la Douma (6).

Ce système ingénieux (7) assure la prépondérance de la grande propriété, mais avec les deux correctifs suivants :

1° Parmi ceux qui siègent directement à la curie de district, les très grands propriétaires n'ont pas plus de voix que les grands.

(1) Avant 1907, étaient assimilés aux gros propriétaires fonciers les fermiers ou gérants d'une propriété satisfaisant au cens supérieur.

(2) Avant la novelle du 11 décembre 1905, il fallait pour être admis au vote posséder au moins un dixième du cens supérieur.

(3) On néglige les fractions.

(4) Il ne peut s'agir que de scrutins uninominaux consécutifs, parce que le vote a lieu au moyen de boules.

(5) Avant la novelle du 11 décembre 1905, seuls les prêtres de l'église orthodoxe étaient admis aux élections.

(6) Souvent les ecclésiastiques sont plus nombreux que les petits propriétaires proprement dits. Ainsi, aux dernières élections, dans le district de Vassilkov, il y a eu 101 prêtres sur 124 électeurs inscrits. Cf. le journal « *Le Temps* » du 11 août 1907, article de tête.

(7) Il ressemble sous beaucoup de rapports au système électoral des *Kreistag* prussiens.

2^o Parmi ceux qui nomment des délégués, les petits propriétaires n'ont pas plus de voix que les *très* petits.

La seconde classe rurale est celle des paysans. Elle constitue l'immense majorité, plus de 80 0/0 de la population totale de l'Empire. C'est même là un des principaux obstacles à l'adoption du suffrage universel en Russie, car la foule ignorante écraserait littéralement l'élite cultivée.

Il fallait cependant faire une certaine place aux paysans (1) dans le système électoral et leur réserver un collège de district. On utilisa dans ce but les organes de self-government dont est dotée la classe paysanne depuis la plus haute antiquité (2). Dans chaque commune rurale, les paysans chefs de famille constituent l'assemblée de village ou *mir*, qui doit gérer les intérêts communs. En principe, les décisions ne sont pas prises à la majorité, mais à l'unanimité au moins apparente des voix. C'est un gouvernement direct comme dans les villages de l'ancienne France. Mais à ces communes rurales se superposent les *volosts* ou cantons, véritables communes du second degré. Les assemblées de village élisent les membres des assemblées de volost, à raison d'un membre par dix « feux » (3). La volost est donc munie d'un gouvernement représentatif.

Tels sont les organes permanents de l'autonomie villageoise. Il faut bien mettre en lumière qu'ils sont propres aux paysans. Les propriétaires nobles, par exemple, qui

(1) Nous n'employons pas le mot « moujik », parce que ce terme populaire n'a rien de juridique. C'est pour la même raison que nous disons « empereur » et non pas « tsar », « prêtre » et non pas « pope ».

(2) Cf. sur ce sujet, A. Leroy-Beaulieu, *L'Empire des Tsars et les Russes*, Paris, 1898, t. II, liv. I.

(3) Le droit russe n'emploie pas le mot « feu », mais le mot « dvor », c'est-à-dire « cour ».

habitent sur le territoire d'une commune rurale ne prennent part ni aux assemblées de village, ni aux élections de l'assemblée de volost. Ce sont là véritablement des organes spéciaux à la classe paysanne (1).

C'est sur eux que s'appuie en quelque sorte le système électoral organisé en 1905. Chaque assemblée de volost élit deux délégués parmi les chefs de famille (2) domiciliés dans la circonscription. C'est l'ensemble de ces délégués qui constitue la curie paysanne de district.

Les habitants des villes, abstraction faite de la population ouvrière, sont répartis en deux classes qui constituent chacune un collège électoral de district. Les électeurs siègent personnellement dans leur curie respective, comme les gros propriétaires fonciers, sans l'intermédiaire d'aucun délégué.

Nous laisserons de côté les détails techniques pour indiquer brièvement les conditions générales du grand et du petit cens (3).

Font partie du premier collège électoral :

1^o Ceux qui possèdent dans le district un immeuble ur-

(1) Les députés paysans ont déposé une proposition sur le bureau de la troisième Douma, pour rendre « omniclassés » les assemblées de volost et alléger ainsi le poids des impôts cantonaux qui pèsent uniquement sur la classe paysanne. Le 3 juin 1908, la Douma d'Empire a décidé, malgré l'opposition des octobristes et de la droite, de transmettre cette proposition à la commission compétente.

(2) Aux élections de 1906, tous les paysans étaient éligibles, mais le Sénat, dans ses éclaircissements du mois de novembre suivant, limita l'éligibilité aux chefs de famille qui dirigent eux-mêmes une exploitation rurale. La loi du 3 juin 1907 a sanctionné cette jurisprudence (art. 37). Le vote a lieu par boules (art. 86).

(3) La loi du 6 août 1903 n'avait organisé qu'une curie du grand cens. La novelle du 11 décembre la remplaça par une curie du petit cens. Enfin la loi du 3 juin 1907 établit deux curies concomitantes.

bain de 300 ou de 1000 roubles, suivant l'importance de la ville.

2° Les industriels et commerçants qui figurent dans les premières classes des patentes.

En un mot, le premier collège comprend l'aristocratie de fortune.

Font partie du second :

1° Les propriétaires, industriels et commerçants qui ne satisfont pas au cens supérieur.

2° Ceux qui payent l'impôt sur les appartements ou vivent dans un logement distinct à leur propre nom (1).

Ainsi donc, toutes les personnes qui paient l'impôt sur les appartements, même un impôt très élevé, figurent néanmoins dans la seconde catégorie d'électeurs, s'ils ne sont pas en même temps de grands industriels, de grands commerçants ou de grands propriétaires. Ce sont le plus souvent des avocats, des médecins, des journalistes, des intellectuels adonnés à des professions libérales. Le législateur s'est méfié de leur radicalisme politique et les a délibérément exclus de la première curie urbaine, par une de ces combinaisons savantes qui trouvent leur explication dans les visées conservatrices du gouvernement, mais que rien ne saurait justifier.

3° Ceux qui reçoivent un traitement ou une pension de l'Etat, des zemstvos, des villes, des administrations de chemins de fer, etc.

Toutefois le personnel inférieur est excepté (2) : le mot

(1) Il est bien entendu que si plusieurs personnes habitent un même domicile, celle-là seule pourra voter au nom de qui la location aura été faite.

(2) Le Sénat, dévoué à la politique du gouvernement, a interprété dans un sens beaucoup trop large l'expression « personnel inférieur ».

« traitement » doit donc être pris au sens le plus strict et ne saurait englober les salaires.

La curie des ouvriers a été introduite par la loi du 11 décembre 1905, car la loi du 6 août n'en faisait pas mention, Elle a survécu au mouvement réactionnaire de juin 1907.

Son organisation est très différente de celle des autres. Pour avoir le droit de vote, il faut être engagé depuis six mois (1) dans une entreprise industrielle ou minière qui comprenne au moins 50 ouvriers mâles. C'est là une disposition singulière, qui a pour effet d'écarter sans aucun motif plausible les travailleurs de la petite industrie (2).

Dans chaque usine ou entreprise minière, les ouvriers se réunissent pour élire un ou plusieurs mandataires au collège électoral de gouvernement. Nous savons en effet qu'il n'y a pas une curie ouvrière par district, mais une seule pour le gouvernement tout entier.

Les entreprises de 50 à 1.999 (3) ouvriers nomment 1 mandataire ; de 2.000 à 2.999, 2 mandataires ; de 3.000 à 3 999, 3 mandataires, etc.

Quant au mode de votation, la loi ne l'a pas organisé d'avance. C'est aux ouvriers de chaque entreprise à régler les détails de la procédure, la question du scrutin de liste ou du scrutin uninominal, du scrutin public ou du scrutin secret, etc... Ils sont investis dans l'espèce d'un véritable pouvoir réglementaire (4).

(1) Cf. *suprà*, p. 81.

(2) On estime à 240.000 les ouvriers ainsi exclus. Les votants sont d'environ 1.470 000. — Cf. Lazarevski, *ouvr. cité*, p. 290, note 1.

(3) Par une incohérence inexplicable, on ne fait entrer les ouvrières en ligne de compte que jusqu'à 1.000. Cf. *Loi organique sur les élections*, art. 44.

(4) Cf. *Ibid.*, art. 91.

Telle est l'organisation des différents collèges électoraux. Ce sont bien véritablement des collèges, car les électeurs se réunissent en même temps dans un même local pour nommer les membres de l'assemblée de gouvernement. C'est le maréchal de la noblesse, autrement dit le président de la corporation nobiliaire du district, qui doit également présider les collèges de paysans ou de propriétaires fonciers ; c'est le maire de la ville qui préside les collèges d'ouvriers ou d'électeurs urbains (1). En France, au contraire, les collèges électoraux ne sont pas des assemblées, puisque chaque électeur vient déposer son vote individuellement dans le chef-lieu de sa commune de 8 heures du matin à 6 heures du soir.

La circonscription électorale est normalement le district, mais le ministre de l'intérieur dispose d'un droit de sectionnement, analogue à celui de nos préfets (2). Ce droit assez inoffensif dans un pays de suffrage universel comme la France est très dangereux en Russie, où le système électoral est infiniment plus compliqué. Le ministre de l'intérieur peut en effet diviser les curies de district géographiquement, économiquement ou ethnographiquement :

1° Géographiquement. Le district peut être morcelé en circonscriptions territoriales plus petites.

2° Economiquement. On peut classer les électeurs suivant la nature du cens qu'ils possèdent.

3° Ethnographiquement, d'après les nationalités. On peut créer des petites curies tatares, juives, etc...

Pour peu que le ministre de l'intérieur ait d'expérience politique, il est en mesure d'agir sur le résultat des élections

(1) Cf. *Ibid.*, art. 27 et 30.

(2) Cf. *Ibid.*, art. 29, 30, 35, 38.

par un habile sectionnement des districts (1). Il faudrait que la loi elle-même, et non pas l'administration, fixât très exactement, sans aucune part d'arbitraire, l'étendue et la composition de chaque curie électorale.

VI

Combien de délégués chaque curie envoie-t-elle à l'assemblée de gouvernement (2)? C'est une question de la plus haute importance, puisque cette assemblée doit élire les membres de la Douma et constitue par là même le centre de gravité, la clef de voûte de tout le système.

Les membres des assemblées de gouvernement sont appelés par la loi « vyborchtchiks » : on ne peut traduire ce mot par « électeurs secondaires, électeurs au second degré », car certains d'entre eux sont électeurs au troisième, voire au quatrième degré. La seule traduction qui nous semble convenir est « électeurs au dernier degré » (3), puisque ce sont eux qui nomment définitivement les députés.

Pour l'ensemble de la Russie d'Europe, les délégués des différentes curies sont à peu près dans la proportion suivante (4). Nous indiquons en regard les chiffres antérieurs

(1) La loi prend d'ailleurs des mesures pour que chaque section nomme un nombre proportionnel de délégués à l'assemblée électorale de gouvernement.

(2) En ce qui concerne la procédure électorale, les curies de moins de 500 personnes votent au moyen de boules, celles de plus de 500 personnes au scrutin de liste (art. 97). En cas de ballottage, cf. article 106.

(3) Ils peuvent recevoir des indemnités de déplacement, comme nos délégués municipaux aux élections sénatoriales (art. 89, 95, 117).

(4) Quant à la répartition entre les districts, elle a naturellement pour base la population. On compte en moyenne 12 ou 13 électeurs au dernier degré pour un membre de la Douma.

à 1907, alors que les habitants des villes ne formaient qu'une seule curie (1).

	Après 1907	Avant 1907
Délégués des curies de proprié- taires fonciers	51,3 0/0	34 0/0
Délégués des curies paysannes . .	22,4 0/0	43 0/0
Délégués des premières curies ur- baines	13,2 0/0	24,2 0/0 23 0/0
Délégués des secondes curies ur- baines	11 0/0	
Délégués des curies ouvrières. . .	2,3	3,4 0/0

Pour bien saisir la raison d'être de ces différentes proportions (dans la mesure où elle existe, car il y a beaucoup d'arbitraire dans ces chiffres), pour comprendre surtout le revirement gouvernemental de 1907, il faut considérer l'évolution politique des trois dernières années.

Si l'on en croit l'exposé des motifs de la loi originelle du 6 août 1905, la répartition aurait été basée sur le produit des contributions foncières. Le nombre des électeurs au dernier degré de chaque catégorie aurait été proportionnel à la quantité d'impôts perçue sur les immeubles correspondants, 34 propriétaires fonciers paieraient donc autant d'impôt que 43 paysans ou que 23 citadins. Mais les évaluations devaient être assez problématiques et laisser place à quelque arbitraire.

Elles n'eurent plus d'ailleurs aucun sens après la nouvelle du 11 décembre 1905 qui accroissait notablement la curie des propriétaires et surtout celle des villes, sans modifier le nombre de leurs délégués. De plus, une nouvelle curie électorale était créée : celle de la classe ouvrière, et nul ne sait au juste sur quelle base on s'est fondé pour éta-

(1) Cf. Lazarevski, *ouvr. cité*, p. 306-308.

blir le nombre de ses mandataires, à l'assemblée de gouvernement. Il y a un électeur au dernier degré pour 12.700 ouvriers, alors qu'il y a en un pour 35.000 paysans (1).

Quelle est la raison décisive d'une pareille différence ? il est bien difficile de se le représenter.

Sous ce régime qui a fonctionné pour les élections aux deux premières Doumas, les paysans se trouvaient avoir la majorité relative. De plus, comme nous le verrons bientôt en parlant de la procédure électorale, ils choisissaient eux-mêmes *parmi eux* 51 membres de la Douma (2). C'était de leur vote que dépendait, somme toute, le résultat politique des élections législatives. Le gouvernement d'alors ne redoutait pas cette situation, car il croyait au loyalisme conservateur des paysans. Sans doute M. Boulyguine exprima bien quelque méfiance à leur égard, mais ses collègues et son successeur le comte Witte se reposaient entièrement sur le traditionalisme de la masse, craignant plutôt le radicalisme de l'élite.

Leur intuition psychologique fut prise complètement en défaut (3). Le système fonctionna deux fois : deux fois l'opposition fut victorieuse et dans des proportions écrasantes. Dans un grand nombre de collèges électoraux, les paysans votèrent pour des socialistes. D'où provenait cette mise en échec du gouvernement ?

D'abord il faut bien reconnaître qu'on s'était exagéré le loyalisme inébranlable et en quelque sorte naïf des paysans.

(1) Cf. V. Ch., *ouvr. cité*, p. 457.

(2) Cf. *infra*, p. 100.

(3) En France, l'Assemblée nationale de 1875 a été victime d'une illusion analogue en donnant la prépondérance aux communes rurales pour l'élection des sénateurs. Cet élément de la population ne s'est pas montré aussi conservateur qu'on s'y attendait.

On répétait sans cesse que le *moujik* considérait le tsar comme son père et suivrait toujours docilement l'impulsion d'en haut. Mais l'ignorance du peuple n'implique pas forcément son inintelligence. « Notre paysan, dit M. Tikhomirov dans son livre sur la *Russie politique et sociale* (1), notre paysan illettré qui croit que la terre repose sur trois baleines est grand philosophe sur les questions morales. »

Il y a là sans doute une part visible d'exagération, mais il n'en reste pas moins vrai que, sur le terrain pratique, les paysans russes peuvent très bien comprendre et soutenir leurs intérêts, même contre le gouvernement.

Ce qu'ils désiraient avant tout, c'était de la terre. Or les socialistes leur en promettaient par voie d'expropriation générale : ils ont donc voté pour les socialistes. C'était un syllogisme parfaitement régulier que le gouvernement n'a pas su prévoir.

La question agraire a été, suivant la forte expression de M. Anatole Leroy-Beaulieu, la « prise » du socialisme sur la classe paysanne (2).

Le mouvement révolutionnaire avait pris naissance dans l'aristocratie et dans les classes intellectuelles. Il apparaissait comme essentiellement politique et l'on ne croyait pas qu'il pût pénétrer dans la masse. Mais il devait prendre, par la force même des choses, un caractère économique et, sous cette forme nouvelle, atteindre les classes rurales elles-mêmes. Le paysan qui ne sait pas lire se soucie peu de la liberté de la presse et des libertés publiques en général, mais la question agraire le touche de si près qu'on peut agir

(1) Paris, 1886.

(2) Cf. Anatole Leroy Beaulieu, *La crise russe et l'alliance franco-russe*, conférence faite à l'Ecole des Sciences politiques avant la dissolution de la seconde Douma.

sur lui par cet intermédiaire et l'entraîner dans l'opposition.

D'un autre côté, par un effet contraire de la même cause, les propriétaires nobles, les *poméchtchiks*, comme disent les Russes, furent effrayés par les projets d'expropriation agraire et par les commencements de jacquerie paysanne. La peur engendra chez eux le conservatisme.

La question agraire est donc le nœud du problème. Pour obtenir une troisième Douma conservatrice, il fallait, par un véritable mouvement de bascule, faire passer la majorité des paysans aux propriétaires : c'est ce que fit la loi du 3 juin 1907.

Les délégués de la propriété foncière constituent maintenant 51, 3 0/0 des assemblées de gouvernement, au lieu de 34 0/0 avant 1907.

La représentation paysanne passe en même temps de 43 à 22, 4 0/0, alors que les paysans forment plus des quatre cinquièmes de la population totale !

Le dédoublement de la curie urbaine et la diminution du pourcentage des délégués ouvriers poursuivent également le même but conservateur ou plutôt réactionnaire. Cette fois, plus de principes généraux ; on n'essaie même plus de justifier l'inégalité, en prenant en considération les forces contributrices des électeurs : c'est le but avoué d'obtenir une Douma conservatrice à tout prix. M. Kryjanovski, adjoint de M. Stolypine, a remanié le tableau des électeurs au dernier degré, en se fondant sur l'expérience des deux campagnes électorales précédentes, et si l'on veut savoir pourquoi telle curie nomme tant de délégués dans tel district de tel gouvernement, il faut interviewer ce virtuose de la statistique électorale qui connaît merveilleusement la géographie des opinions politiques (1).

(1) Pourquoi la loi du 3 juin 1907 a-t-elle réduit le nombre des

On peut dire à l'heure actuelle, en arrondissant les chiffres et en négligeant la curie ouvrière qui joue un rôle presque nul, que les propriétaires fonciers disposent de la moitié des voix dans les assemblées de gouvernement, les paysans du quart et les habitants des villes d'un autre quart, à peu près également partagé en deux huitièmes : l'un pour la curie aristocratique et l'autre pour la curie démocratique urbaine. Les deux éléments les plus conservateurs, la propriété foncière et l'aristocratie de fortune dans les villes, peuvent ainsi former une majorité de coalition, réunissant les cinq huitièmes des voix.

Bien plus, cette majorité de droite équivaut en fait à l'unanimité, car les assemblées de gouvernement où elle domine, élisent les membres de la Douma l'un après l'autre par un scrutin majoritaire uninominal (1). La minorité est donc littéralement écrasée, puisqu'il n'y a pas de représentation proportionnelle.

Le législateur a organisé des assemblées électorales où l'élément ploutocratique constitue la majorité, et il a fait en sorte que cette majorité fût tout, la minorité n'ayant pour ainsi dire qu'un rôle de spectateur (2). Les paysans,

députés des gouvernements de Viatka, Kiev, Perm et Oufa ? Peut-être parce que les représentants de ces provinces aux deux premières Doumas ont été de l'opposition !

(1) Le *quorum* est de la moitié des membres (art. 121). C'est le maréchal de la noblesse du gouvernement qui préside. Sur les détails de la procédure, cf. art. 118-132. Ne peuvent être élus les candidats qui ne savent pas le russe (art. 128).

(2) Les défauts du scrutin majoritaire sont surtout frappants quand les élections sont à plusieurs degrés, car le collège électoral supérieur correspond alors à une circonscription très vaste, ce qui ne permet guère aux minorités d'avoir la majorité dans quelques parties de l'Empire. C'est ainsi notamment qu'aux élections à la première Douma, les « cadets » du gouvernement de Moscou n'ont laissé aucun siège aux socialistes.

les classes moyennes et populaires des villes sont invités par le législateur à *voir* et non pas à *faire* les élections. Le seul droit qu'ils possèdent, c'est d'assister en quelque sorte à leur écrasement ?

Il y a bien une disposition de procédure qui semble tempérer ce système draconien, mais elle est plus apparente que réelle. Pour l'exposer le plus clairement possible, nous raisonnerons sur un exemple concret.

Voici l'assemblée du gouvernement de Kharkov qui doit élire 11 membres de la Douma.

Elle est ainsi composée :

30 délégués des paysans,

71 délégués des propriétaires,

17 délégués de la première curie des villes,

12 délégués de la seconde curie des villes,

4 délégués des ouvriers.

134 total

La coalition de droite dispose donc de $71 + 17 = 88$ voix sur 134. Nous savons que l'assemblée électorale de gouvernement où elle est maîtresse, doit choisir les députés dans son propre sein. Mais d'après l'article 123 de la loi du 3 juin 1907, elle doit d'abord choisir un député parmi les paysans, puis un second parmi les propriétaires, puis un troisième parmi les habitants des villes de la première curie, puis un quatrième parmi les habitants des villes de la seconde curie, puis un cinquième, parmi les ouvriers (1). Quant aux 6 autres députés restant à élire, l'assemblée les choisit l'un après l'autre dans n'importe quelle catégorie.

(1) Seuls les gouvernements de Saint-Petersbourg, Moscou, Vladimir, Ekaterinoslav, Kostroma et Kharkov élisent un député parmi les ouvriers.

En vertu de ce mécanisme singulier, on peut connaître d'avance avec certitude la composition d'une grande partie de la Douma, puisque les électeurs choisissent toujours parmi eux leurs élus. En tenant compte des règles particulières qui s'appliquent à certains gouvernements, on trouve que 53 députés sont nécessairement des paysans, 50 des propriétaires, 35 des citadins de la première curie (1), 35 des citadins de la seconde curie, 6 des ouvriers, etc... Quant à la partie indéterminée de la Douma, il y a de fortes chances qu'elle se compose de commerçants et de propriétaires, puisque ce sont là les éléments de la majorité.

Il ne faut pas d'ailleurs se faire d'illusions : les 53 députés paysans, par exemple, ne représentent pas du tout la classe paysanne, puisqu'ils sont élus par une majorité qui lui est étrangère. Les délégués des curies paysannes aux assemblées de gouvernement sont en général de l'opposition, sauf une petite minorité de droite (2), mais c'est naturellement dans cette minorité que l'assemblée conservatrice choisira les membres de la Douma d'Empire. L'opinion dominante de la classe paysanne n'aura donc guère de porteparoles au Parlement.

Il peut même se présenter des situations vraiment comiques. Supposons que tous les délégués paysans appartiennent à l'opposition : la majorité de droite sera bien forcée d'élire un député de gauche. Si l'on trouve cette hypothèse

(1) Dans 25 gouvernements, l'assemblée électorale doit choisir un membre de la Douma parmi les habitants des villes de la première ou de la seconde curie et non pas un dans chaque catégorie. Mais en fait la majorité conservatrice choisit ces députés surtout parmi les habitants des villes de la première curie, ce qui porte le nombre de 35 à 60 environ.

(2) Sans compter un grand nombre d'« indéterminés ».

invraisemblable pour les paysans, elle est en tout cas fort plausible pour les ouvriers. Le gros industriel ou commerçant, le propriétaire conservateur devient alors socialiste malgré lui !

Le système antérieur à 1907 était tout différent. Les délégués des *volosts*, c'est-à-dire de la classe paysanne à l'assemblée de gouvernement éalisaient d'abord eux-mêmes *parmi eux* un membre de la Douma, puis l'assemblée tout entière élisait ensuite les autres membres (1). Les paysans, grâce à ce privilège, étaient véritablement représentés. Mais ce système, qui reposait sur l'idée fausse du conservatisme des classes rurales, a complètement sombré dans la réaction de 1907.

VII

Si l'on additionne tous les échelons successifs de la procédure électorale, on voit que les gros propriétaires fonciers et les habitants des villes votent au second degré, les petits propriétaires fonciers et les ouvriers au troisième, les paysans au quatrième. Mais ce n'est pas tout : nous n'avons exposé jusqu'ici que le système normal des élections, or il y a des cas exceptionnels où les habitants des villes votent directement. Il nous faut dire quelques mots de cette exception très importante.

La loi du 6 août 1905 avait décidé que les 27 plus grandes villes de l'Empire seraient en quelque sorte détachées de leurs gouvernements respectifs et nommeraient à part un certain nombre de députés (2). Ce privilège leur per-

(1) Cf. *Loi électorale du 6 août 1905*, art. 49.

(2) C'étaient les villes de plus de 100.000 habitants, auxquelles on avait ajouté Iaroslavl, Nijni-Novgorod, Voronège, Koursk, Orel, Samara et Irkoutsk, pour renforcer l'élément russe vis-à-vis des villes polonaises ou musulmanes, comme Varsovie, Bakou, Tachkent, etc.

mettrait d'avoir à la Douma des représentants spéciaux, car les intérêts urbains se trouvent en général submergés par les intérêts ruraux dans les assemblées de gouvernement. Le vote restait d'ailleurs indirect : les habitants de ces grandes villes nommaient des électeurs secondaires qui nommaient les membres de la Douma.

La seule différence était que ces électeurs secondaires siégeaient à part et n'entraient pas dans la composition des assemblées de gouvernement.

La loi du 3 juin 1907 a modifié cet état de choses primitif. Il n'y a plus que sept villes à représentation distincte (1) : ce sont en Russie d'Europe les deux capitales, Saint-Pétersbourg et Moscou, Kiev, Odessa et Riga ; il faut y ajouter les deux villes polonaises de Varsovie et de Lodz. Elles ont toutes plus de 250.000 habitants.

Les cinq villes russes, les seules dont nous nous occupons, élisent aujourd'hui leurs députés au suffrage direct (2). Les habitants sont répartis en deux collèges suivant le droit commun que nous avons exposé plus haut (3). Toutefois le cens de la première curie est plus élevé que dans les autres villes. Il faut par exemple posséder un immeuble d'au moins 3.000 roubles dans l'une des deux capitales et

(1) Voici l'une des raisons de cette réforme : il y a depuis 1907 deux curies urbaines au lieu d'une. Les villes à représentation distincte doivent donc élire au moins deux membres de la Douma, or il est impossible d'accorder deux sièges à des villes comme Nijni-Novgorod ou même Kharkov, qui ont respectivement 90.000 et 174.000 habitants. On a donc été amené à faire rentrer 20 villes dans le cadre général des assemblées de gouvernement. Quant à Tachkent, il n'a plus aucune représentation, comme tout le Turkestan russe.

(2) C'est par une erreur manifeste que M. Lazarevski affirme que les élections sont également directes à Varsovie et à Lodz. Cf. *ouvr. cité*, p. 298.

(2) Cf. *suprà*, p. 88.

d'au moins 1.500 roubles à Kiev, Odessa ou Riga (1). On a jugé que, dans ces grandes agglomérations urbaines, il fallait être plus riche *absolument*, pour être aussi riche *relativement* que dans les autres villes.

La curie aristocratique et la curie démocratique nomment chacune autant de députés : 3 à Pétersbourg, 2 à Moscou, 1 à Kiev, Odessa ou Riga. La première curie, étant moins nombreuse, jouit par là même d'un privilège manifeste, comme dans le système des classes prussien.

Sous ce régime exceptionnel, la procédure électorale ressemble un peu à la nôtre. La ville est divisée en arrondissements par le ministre de l'intérieur, et les électeurs de chaque curie déposent leurs bulletins de vote dans leurs arrondissements respectifs de 9 heures du matin à 9 heures du soir. Le vote a lieu au scrutin de liste, s'il y a plusieurs députés à élire. Les candidats qui ont obtenu la majorité absolue des voix sont considérés comme élus (2). Si leur nombre est insuffisant, des élections complémentaires ont lieu dans un nouveau délai fixé par oukaze et la majorité relative est alors suffisante.

Ces élections ont une importance politique considérable. Les curies démocratiques urbaines, qui sont généralement écrasées par une coalition de droite dans les assemblées de gouvernement, sont sûres d'obtenir une représentation distincte dans les très grandes villes. Sans doute elle est fort réduite, mais elle peut toujours faire entendre sa voix dans les discussions parlementaires. Aux dernières élections, les premières curies ont en général nommé des octobristes, et les secondes des cadets. Enfin il n'est pas douteux que les

(1) Cf. *Loi organique sur les élections*, art. 42.

(2) Sur la procédure du recensement des votes, cf. *Ibid.*, art. 136, 139, 140.

16 représentants de ces villes considérables, qui jouent dans l'Empire un rôle économique et politique de premier ordre, ne soient particulièrement en vedette à la Douma. L'élection directe ne peut que renforcer encore leur prestige moral. M. Goutchkov, leader des octobristes, a été élu par la première curie de Moscou, et M. Milioukov, leader des cadets, par la seconde curie de Pétersbourg.

VIII

Après avoir exposé l'organisation juridique du système électoral, nous voudrions dire quelques mots, pour terminer, de son fonctionnement dans la pratique. Ce n'est d'ailleurs qu'en présence des faits qu'il est possible de juger une institution.

Pour apprécier la réforme de 1907 et comparer le système actuel au système primitif, il est intéressant de rapprocher la dernière campagne électorale des deux premières (1). Ce qui frappe d'abord, c'est l'accroissement prodigieux du nombre des abstentions.

Cette conséquence était d'ailleurs à prévoir : un système qui non seulement assure la majorité à une aristocratie de fortune, mais ne laisse à la minorité qu'une place dérisoire, ne pouvait engendrer que boycottage, indifférence et découragement. Les communiqués des journaux sont très caractéristiques à cet égard. « Les ouvriers de Moscou ont décidé à l'unanimité de ne pas prendre part aux élections et de boycotter la Douma » (2). « L'indifférence qui entoure

(1) La liberté de réunion est plus grande pendant les campagnes électorales. Cf. *Ibid.*, art 76-82. Mais les partis ne peuvent en jouir que s'ils sont « légalisés ». Or le gouvernement a refusé la légalisation à tous les partis de gauche, y compris les cadets : c'est le triomphe de l'arbitraire.

(2) Cf. le journal « *Le Temps* » du 22 août 1907.

les élections est aussi marquée à Moscou qu'à Saint-Pétersbourg. Dans plusieurs centres, les élections n'ont pas pu avoir lieu, à la suite de l'insuffisance du nombre des votants. On signale un district où, sur 1.480 petits propriétaires fonciers, cinq seulement se sont présentés (1). »

Si, pour des raisons d'ordre politique, on se refuse à modifier la composition si arbitraire des assemblées de gouvernement, il faudrait au moins qu'elles votassent au scrutin de liste avec représentation proportionnelle. La minorité, qui constitue sans aucun doute la majorité du pays, serait ainsi mieux représentée.

Le résultat politique des élections peut sembler par contre assez heureux. Pour quiconque envisage la politique avec réalisme, il fallait absolument, dans l'intérêt supérieur de la Russie, que le parti octobriste formât le noyau de la majorité parlementaire.

Nous estimons grandement les cadets, nous souhaitons qu'ils constituent une minorité très forte, car ils peuvent jouer un rôle très utile comme parti d'opposition, mais étant donné les circonstances *de l'heure actuelle*, bien qu'ils se soient considérablement assagis depuis trois ans, nous croyons fermement qu'ils seraient néfastes comme majorité.

On ne peut toutefois se dissimuler que l'extrême droite (et nous entendons par là tous ceux qui siègent à droite des octobristes) est beaucoup plus nombreuse qu'il ne faudrait. On l'estime au tiers environ de la Douma contre un

(1) Cf. *Ibid.*, numéro du 1^{er} octobre 1907.

tiers d'octobristes et un tiers composé des différents partis de gauche (1).

Le centre droit est obligé de pactiser partiellement avec elle pour obtenir une majorité plus ou moins stable. La faute en est à ce système électoral qui favorise vraiment trop la grande propriété noble et donne un rôle excessif au clergé dans la curie des petits propriétaires. Ce qui le prouve bien, c'est que, dans la troisième Douma, nettement conservatrice, les nobles et les ecclésiastiques sont beaucoup plus nombreux que dans les Doumas précédentes (2). Une réforme s'impose : il faudrait revenir sur ce point spécial au système primitif, en permettant aux paysans propriétaires de voter avec les propriétaires, ce qui est d'ailleurs la justice même. Il est vraiment inique d'empêcher un paysan de sortir de la classe paysanne, malgré son labeur et son épargne qui lui ont fait acquérir une aisance méritée. Les paysans propriétaires, les « panchtchiks »,

(1) Voici la composition exacte de la troisième Douma :

Extrême-droite.	49
Nationalistes.	26
Droite modérée.	70
Octobristes	153
Autonomistes occidentaux	7
Polonais	11
Musulmans	8
Progressistes et « rénovistes »	28
Cadets	54
« Travaillistes »	13
Social-démocrates	20
Total.	439
Inconnus	3
Total.	442

(2) A la seconde Douma, il y avait 15 ecclésiastiques et 165 nobles contre 196 paysans. A la troisième Douma, il y aurait 48 ecclésiastiques et 219 nobles contre 87 paysans.

comme les appellent les petits russiens, se multiplient chaque jour, surtout dans la région des steppes et la politique agraire de M. Stolypine favorise encore ce mouvement. Ils ne sont pas réactionnaires, mais la possession du sol, les empêche de passer à la révolution. Il est probable qu'ils voteraient pour des octobristes ou des cadets modérés (1). Leur faire jouer dans les élections le rôle auquel ils ont droit, ce serait diminuer la réaction, sans accroître la gauche d'une façon appréciable. On renforcerait par contre le centre droit. L'afflux des paysans enrichis diminuerait le rôle du clergé dans la curie des petits propriétaires et augmenterait l'importance de cette curie par rapport à celle des gros propriétaires fonciers.

Si nous avons insisté sur ce point, c'est qu'il nous paraît capital. C'est toujours à la question agraire et au rôle politique des classes paysannes qu'il faut en revenir quand il s'agit de système électoral. Nous ne proposons pas de bouleverser pour le moment cette législation de 1907, qui organise une représentation très inégale des intérêts. Nous ne la

(1) L'article de tête du journal *Le Temps* du 11 août 1907 ajoute très justement : « En outre, au nombre des propriétaires de condition paysanne écartés des urnes par l'article 62, se trouvent justement une catégorie d'électeurs qui constituaient l'un des plus fermes soutiens de l'« octobrisme » : la catégorie des « colonistes » allemands de la moyenne et basse Volga et de la Russie nouvelle. Etablis en Russie à la fin du dix-huitième siècle, ces « colonistes », originaires pour la plupart du Wurtemberg et de l'Alsace, ont gardé pieusement leur dialecte germanique et leur foi protestante ; ce sont des conservateurs de tout repos : M. A. Goutchkof et ses amis n'ont pas d'électeurs plus fidèles. Mais ces conservateurs de tout repos sont inscrits dans des communes rurales, de village ou de canton, et du fait de cette inscription, — d'ailleurs purement nominale, car ils ne prennent point de part, au moins pour l'ordinaire, à la vie communale du mir, — les voilà exclus des curies foncières. »

jugeons pas théoriquement, car à ce point de vue elle est injustifiable : nous la prenons comme elle se présente, c'est-à-dire comme un moyen plus ou moins efficace d'obtenir une Douma modérée, capable d'un travail pratique.

Le remaniement de juin 1907 était indispensable, mais il est allé trop loin ; nous voudrions que, par des retouches de détail analogues à celles que nous avons esquissées plus haut, le gouvernement de M. Stolypine sache, d'accord avec les deux Chambres, mettre définitivement au point ce mécanisme si complexe, pour réduire, à la quatrième Douma, une extrême droite aveugle, qui gêne sans profit le travail parlementaire.

CHAPITRE II

COMPOSITION DU CONSEIL D'EMPIRE.

I. Le Conseil d'Empire sous le régime autocratique. — II. La réforme de 1906. — Les membres nommés par l'Empereur. — III. Les membres élus. — Conditions d'éligibilité. — Représentants d'intérêts et représentants de régions. — IV. Représentation des intérêts archaïques. — V. Représentation des intérêts modernes. — VI. Représentation régionale. — Conclusion.

I

On sait qu'avant 1906, le Conseil d'Empire était entièrement nommé par l'Empereur. La composition et l'organisation d'une assemblée politique sont toujours plus ou moins solidaires de son mode de fonctionnement, puisque la fonction n'est en dernière analyse que la cause finale de l'organe. L'une et l'autre évoluent corrélativement. Tant que le Conseil d'Empire n'a été qu'une Chambre consultative, sa composition est restée dans l'entière dépendance du pouvoir impérial, comme son rôle politique lui-même.

Et d'abord l'Empereur pouvait nommer membres du Conseil tous ceux qu'il voulait. Aucune condition d'âge, aucune exigence de titre ne venait entraver son libre choix. Mais cette liberté, d'ordre purement théorique, n'apparaissait guère dans la réalité : de même en France, bien que nos lois constitutionnelles ne posent aucune condition d'éligi-

bilité à la présidence de la République (1), il y a naturellement des conditions de fait. Dans la pratique, l'Empereur n'élevait à ces hautes fonctions que les grands dignitaires de l'administration civile ou de l'armée. Ils appartenaient tous à la noblesse, non que les nobles seuls pussent arriver aux premières charges de l'Etat, mais parce que ces charges elles-mêmes confèrent la noblesse à ceux qui en sont investis.

Malheureusement, la position de conseiller d'Empire fut vite considérée comme une retraite commode pour les serviteurs de l'Etat, vieillis dans l'administration. Au lieu de nommer des membres dans la force de l'âge et vraiment capables d'éclairer le gouvernement, le pouvoir autocratique, peu désireux de créer à côté de lui des conseillers trop vigilants, reléguait, pour ainsi dire, dans cette haute assemblée, les fonctionnaires civils et militaires, que la vieillesse ou les infirmités éloignaient du service actif. Le Conseil d'Empire était à proprement parler une *archive*. Rien d'étonnant après cela que son rôle constitutionnel fût pratiquement annihilé. Ce phénomène démontre une fois de plus qu'il existe une étroite connexité entre la composition et le fonctionnement d'une institution politique. Le grand constitutionnaliste russe, A. D. Gradovski, écrivait en 1880 : « S'il existe aujourd'hui une institution dont l'activité est à peine sensible, c'est à coup sûr le Conseil d'Empire. S'il existe une institution qu'il faudrait absolument relever et vivifier aujourd'hui même, c'est encore le Conseil d'Empire (2). »

(1) Il faut cependant avoir la jouissance de ses droits civiques et politiques.

(2) Cf. article publié dans le *Golos* du 16 (28) septembre 1880, n° 236. Il a été réédité dans la collection des œuvres de A. D. Gradovski, Saint-Petersbourg, 1903, tome VIII, p. 513.

Cette atonie lamentable, cette sorte d'effacement d'une assemblée politique qui aurait pu rendre de très grands services à la législation, avait pour cause principale le recrutement défectueux de ses membres. Nous expliquerons tout à l'heure pourquoi, depuis la réforme radicale de 1906, les nominations de conseillers d'Empire ont pris un caractère tout différent.

Ajoutons enfin que l'Empereur pouvait nommer autant de membres du Conseil qu'il le jugeait à propos. Son choix n'était pas limité par le nombre, par ce qu'on appelle quelquefois le principe du *numerus clausus*. Il y eut d'abord 35 conseillers, il y en eut finalement 90. Cette latitude ne présentait pas d'ailleurs la même importance, qu'en occident, car l'Empereur, toujours libre de ne pas suivre les avis du Conseil, n'avait guère besoin de vaincre la résistance d'une assemblée docile par l'expédient bien connu des *fournées de pairs*. Eût-il d'ailleurs éprouvé ce besoin, qu'il aurait pu manier une arme plus simple et non moins efficace : la révocation. Mais toute comparaison sur ce point entre les Etats constitutionnels de l'Europe occidentale et la vieille autocratie russe pêche manifestement par la base.

Non seulement l'Empereur pouvait nommer qui il voulait, mais nul ne pouvait devenir conseiller sans son agrément. Le Conseil d'Empire n'avait en effet aucun membre de droit, comme les pairs de France et les princes du sang sous l'ancienne monarchie française. Le Césarévitch lui-même, héritier du trône, ne pouvait en faire partie que s'il était nommé par l'Empereur régnant. Il n'existait à ce principe général qu'une seule exception plus apparente que réelle : les ministres étaient conseillers-nés pendant toute la durée de leur ministère. Nous disons que c'était là une exception de pure apparence, car les ministres étant nom-

més et congédiés par le souverain, la fonction de ministre étant d'autre part supérieure à celle de conseiller et l'impliquant pour ainsi dire *a fortiori*, on peut affirmer qu'en tout état de cause, nul ne siégeait au Conseil sans l'agrément au moins implicite de l'Empereur (1).

Tous les conseillers étaient de plus révocables (2). Point d'inaMOVibilité, comme en France sous Louis-Philippe, garantie très réelle de l'indépendance politique. Mais là encore, il faut voir le fait à côté du droit. Si l'on ne considère que les textes, on se fait une représentation très fautive de la réalité. Dans la pratique, et sauf de très rares exceptions, l'Empereur n'a jamais révoqué les membres du Conseil que sur leur propre demande. Ce n'était donc pas une révocation au sens exact du mot, c'était plutôt l'acceptation d'une démission. Il faut toutefois reconnaître que l'amoVibilité peut agir par simple menace, même si les révocations sont rares dans la réalité. Il en est de même en droit criminel, où l'efficacité de la peine ne se mesure pas à la fréquence de son application.

La révocation pouvait, dans des circonstances exceptionnelles, être prononcée par voie judiciaire, mais elle ne pouvait guère aller à l'encontre du souverain, qui restait libre d'ailleurs, quelque invraisemblable que paraisse l'hypothèse, de renommer au Conseil le membre révoqué.

Le cas le plus célèbre de révocation judiciaire est celui du prince Adam Czartoryski, qu'Alexandre I^{er} avait fait ministre des affaires étrangères et conseiller d'Empire. Il fut destitué en 1832 pour avoir accepté la présidence du

(1) D'ailleurs les ministres ne faisaient pas partie des départements ou sections permanentes du Conseil d'Empire : ils ne prenaient part qu'à l'assemblée générale.

(2) La révocation était naturellement implicite pour les ministres.

gouvernement provisoire de Pologne et marché dans les rangs de l'insurrection.

En résumé, faisaient partie du Conseil d'Empire tous ceux que l'Empereur voulait, tant que l'Empereur le voulait et rien que ceux-là.

II

La réforme de 1906 fut moins une modification qu'une addition. Elle a consisté essentiellement à joindre aux membres nommés par l'Empereur un certain nombre de membres élus, avec ce principe capital que les membres nommés ne pourraient dépasser le nombre des membres élus. Nous obtenons ainsi l'équation fondamentale : $2 \times 98 (1) = 196$ conseillers d'Empire.

Occupons-nous d'abord des membres nommés et voyons quels changements ont été apportés par la réforme de 1904 au mode de nomination antérieur. L'exposé précédent n'avait donc pas qu'un intérêt historique, puisqu'il va nous servir de base pour expliquer le système actuel de nomination (2).

Une première modification résulte naturellement de ce que nous venons de dire. Les membres, qui siègent au Con-

(1) Et non 96, comme l'écrit M. Duguît dans son *Manuel*, p. 342.

(2) La réforme du Conseil d'Empire, déjà préconisée le 17 octobre 1905 par le comte Witte dans un rapport approuvé par l'Empereur, mentionnée dans la communication gouvernementale du 23 novembre, a été réalisée par un manifeste et un oukaze au Sénat dirigeant du 20 février 1906. L'exposé des motifs de la commission chargée d'élaborer cette réforme renferme quelques explications intéressantes. La loi organique à laquelle il faut se référer, est celle du 24 avril 1906. Une vingtaine d'articles très importants sont consacrés par les *lois fondamentales* du 23 avril à l'institution du Conseil d'Empire (surtout les art. 7-8, 86-87, 98-100, 102-104, 106-113). Sur la procédure des élections, cf. l'oukaze du 8 mars 1906.

seil par nomination impériale, sont désormais en nombre limité.

Cette importante restriction est rendue nécessaire par ce fait qu'il y a des membres élus. Sans cela, l'Empereur aurait pu noyer en quelque sorte la partie élective du Conseil sous un nombre écrasant de conseillers nommés (1). Ce chiffre maximum de 98 empêche ainsi l'expédient des *fournées de pairs* et nous pensons qu'il faut s'en féliciter sous un régime non parlementaire. Dans les pays où existe le gouvernement de cabinet, en Angleterre par exemple, le ministère étant normalement d'accord avec la majorité de la Chambre des communes, n'emploie un pareil expédient que pour amener la Chambre des Lords à résipiscence, pour assurer, en fin de compte, le triomphe de la démocratie. En Russie, au contraire, gouvernement et Douma peuvent diverger. Dans ces conditions, la possibilité de nommer une série de membres nouveaux au Conseil d'Empire serait un moyen de barrer l'action législative de la Chambre basse, loin d'assurer sa prépondérance finale. Le droit de veto restant d'ailleurs intégralement dans la main du monarque rend cette arme nouvelle à peu près inutile.

Une autre modification de détail est aussi la conséquence logique de la rénovation constitutionnelle. Les ministres ne sont plus membres de droit de la haute assemblée, même pendant la durée de leur ministère. Ils ne peuvent y siéger qu'en vertu d'une nomination spéciale. Rien d'ailleurs ne s'oppose à ce que l'Empereur choisisse ses ministres parmi les membres du Conseil (2). Ce changement capital s'explique

(1) C'est pour les mêmes motifs que l'Autriche a adopté postérieurement à la Russie, le 29 janvier 1907, ce principe du *numerus clausus*, existant déjà en Hongrie.

(2) Cf. *Statut organique du Conseil d'Empire*, art. 80.

fort bien. Nous avons dit qu'autrefois la fonction de ministre impliquait *a fortiori* celle de conseiller, mais il n'en est plus de même aujourd'hui, car, malgré leur appellation traditionnelle, les conseillers d'Empire ne sont plus de simples conseillers : ils sont vraiment investis d'une parcelle de la puissance publique, étant donné qu'aucune loi ne peut entrer en vigueur sans l'approbation du Parlement. En ce sens et d'un point de vue purement théorique, conseiller d'Empire est plus que ministre, puisque les ministres ne font qu'exécuter la volonté du souverain, tandis que les conseillers d'Empire limitent dans une certaine mesure sa souveraineté. Une fonction ne saurait donc impliquer l'autre, et il faut deux nominations distinctes pour les cumuler.

Mais la question de beaucoup la plus importante, quand il s'agit de membres nommés par le souverain, est de savoir s'ils sont inamovibles ou non, car les conséquences politiques peuvent en être considérables. Par un phénomène singulier qui résulte de l'obscurité des textes constitutionnels ou organiques, la question est très controversée en Russie. Elle mérite par son importance même un examen approfondi.

Il faut d'abord bien distinguer la titre et la fonction de conseiller d'Empire. L'Empereur peut conférer le titre à autant de personnes qu'il lui plaît, mais parmi les conseillers en titre, il doit désigner 98 conseillers « siégeants » (1). Il est hors de doute que le titre de conseiller d'Empire ne peut être retiré que sur la demande personnelle du titulaire.

Mais le gouvernement actuel affirme que l'Empereur est libre de modifier tous les ans la liste des conseillers en titre appelés à siéger effectivement au Conseil (2). S'il en est

(1) Cf. *Statut organique du Conseil d'Empire*, art. 9.

(2) Nous faisons complètement abstraction dans cet exposé des

vraiment ainsi, l'inaMOVibilité est purement illusoire et verbale, puisqu'elle ne s'étend pas à la fonction elle-même. Mais le gouvernement a-t-il raison ? Sa pratique est-elle conforme au droit ?

Pour plus de clarté et d'impartialité, citons les textes eux-mêmes. Voici d'abord l'art. 11 du statut organique d'avril 1906 : « La liste des membres nommés par le souverain qui doivent siéger effectivement au Conseil, ainsi que celle des membres élus sont portées annuellement à la connaissance du public. » Il nous semble que, malgré les conclusions un peu hâtives du gouvernement, cette publication annuelle n'implique aucunement le droit de modifier la liste à sa fantaisie. Ce qui le prouve bien, c'est que les membres élus figurent également sur cette liste annuelle, bien que leur élection n'ait lieu que tous les trois ou neuf ans, comme nous l'indiquerons tout à l'heure. Le but de cette publication, dont nous retrouvons l'analogie à propos de la Douma d'Empire, est d'affirmer par une sorte de fiction légale le caractère représentatif de la Chambre haute, même en ce qui concerne les membres nommés par le monarque. Elle établit en quelque sorte un rapport de droit entre le Conseil d'Empire et le public. La liste annuelle doit donc enregistrer les modifications survenues dans l'année, telles que réélections ou nominations nouvelles après décès ou démission, mais le gouvernement n'a pas le droit de la modifier comme il lui plaît. On pourrait dire, en transposant des expressions de droit privé, qu'elle est purement déclarative et nullement attributive.

Voici maintenant la fin de l'article 9 : « Les membres départements et commissions particulières du Conseil d'Empire, qui ne jouent aucun rôle législatif et ne font à aucun degré partie du Parlement. Cf. *suprà*, p. 53.

nommés par le souverain ne sont mis à la retraite que sur leur propre demande. » Le gouvernement estime que, dans l'espèce, il s'agit du titre et non de la fonction. Il faut avouer qu'au premier abord, le texte mal rédigé semble favorable à cette interprétation. Mais, comme le remarque finement M. Lazarevski (1), cet article figure dans un chapitre de la loi où on ne parle que des conseillers effectifs, siégeant au Conseil. D'autre part, si l'on comprend que quelqu'un veuille être relevé de ses fonctions, il est incompréhensible qu'il demande à être relevé d'un titre : se représente-t-on un Français, par exemple, demandant à n'être plus officier de la légion d'honneur ? Cette dernière phrase de l'article 9 devient absurde dans l'interprétation du gouvernement, et c'est là pour nous un argument décisif, que M. Lazarevski aurait dû signaler.

Quoi qu'il en soit, tous les ans, au 1^{er} janvier, le gouvernement raye un petit nombre de conseillers siégeants, comme pour affirmer en principe la plénitude de son droit.

Cette amovibilité est non seulement néfaste au point de vue politique, mais encore au point de vue de la procédure législative. Si le 1^{er} janvier tombe au milieu d'une session (2), la composition du Conseil se trouvera donc modifiée en plein cours du travail parlementaire. « Il est impossible, conclut avec justesse M. Lazarevski à qui nous empruntons cette idée, que la Chambre ne soit pas la même pendant la première et la deuxième lecture d'un projet de loi. Le Conseil d'Empire peut-il constituer une commission pour l'examen d'un projet quelconque, s'il sait que les membres en peuvent être révoqués avant la fin de la session (3) ? ».

(1) Cf. Lazarevski, *ouvr. cité*, p. 355-356.

(2) Ce qui a eu lieu en 1908.

(3) Cf. Lazarevski, *ouvr. cité*, p. 356-357 et les notes.

Il faut donc souhaiter, dans l'intérêt supérieur d'un bon travail législatif, que le gouvernement revienne sur son erreur. Le principe de l'immovibilité n'a du reste rien de révolutionnaire, puisqu'il n'est que la légalisation d'un état de fait antérieur.

Il nous reste à signaler, après ces controverses de droit, une importante amélioration de fait, qui découle des réformes récentes. L'Empereur ne nomme plus au Conseil des membres aussi âgés qu'autrefois, car il faut, pour défendre efficacement sa politique, pour agir sur l'ensemble du Conseil, y compris les membres élus, des hommes énergiques et éloquents : sinon, la partie nommée pèserait moins dans les discussions législatives que la partie élue. On ne considère plus la position de conseiller d'Empire comme une sinécure toute prête pour fonctionnaires retraités : c'est un poste où il faut parler et agir.

Nous voyons par là toutes les conséquences directes et indirectes, de fait et de droit, qui résultent du principe électif appliqué depuis trois ans à la moitié du Conseil d'Empire.

A ce point de vue, la Russie peut apparaître comme plus libérale que les pays où la Chambre haute est entièrement nommée par le souverain. Tel est, par exemple, le cas de l'Italie. Mais, sous le régime parlementaire, les nominations sont contresignées par un ministre qu'approuve la majorité de la Chambre basse, et l'on peut dire que, malgré les apparences, le Sénat italien est plus indépendant du chef de l'Etat que le Conseil d'Empire russe. Il y a aussi des pays constitutionnels sans régime parlementaire, où les nominations à la Chambre haute sont également contresignées par un ministre. Mais il n'en est pas de même en Russie. Nicolas II nomme au Conseil d'Empire sans le contreseing de M. Stolypine.

III

Le point capital de la réforme de 1906 a été, comme nous l'avons indiqué plus haut, l'adjonction de membres élus. Le 17 octobre 1905, dans un rapport approuvé par l'Empereur, le comte Witte, président du Conseil des ministres, écrivait déjà : « Il est très important de réformer le Conseil d'Empire en y faisant pénétrer d'une façon notable l'élément électif, car c'est à cette condition seule qu'on peut espérer des rapports normaux entre le Conseil et la Douma ».

On a voulu faire du Conseil d'Empire une sorte de tampon entre le pouvoir impérial et la Chambre démocratique. Pour qu'il puisse jouer efficacement ce rôle d'intermédiaire, on posa en principe qu'une moitié serait élue et l'autre nommée. Mais comment a-t-on organisé le système des élections ?

La loi elle-même énumère, sans aucun ordre logique, les différents groupes électoraux (1) : clergé orthodoxe, zemstvos, corporations de la noblesse, académie des sciences et universités, conseil du commerce et des manufactures, etc. Pour mettre un peu d'ordre dans cet exposé forcément très complexe, il nous paraît préférable d'adopter la classification suivante :

Moitié élective du Conseil d'Empire.

MEMBRES 98	représen- tants d'in- térêts, 42	24	archaïques	moraux (ecclésiastiques)	6	clergé noir 3
				matériels (nobiliaires)	18	clergé blanc 3
		18	modernes	moraux (scientifiques)	6	
				matériels (économiques)	12	commerce 6 industrie 6
	représen- tants de ré- gions, 56	gouvernements avec zemstvos			34	
		gouvernements sans zemstvos			16	
		Pologne			6	

(1) Cf. *Statut organique du Conseil d'Empire*, art. 12.

Les conditions de l'électorat sont différentes pour chacune de ces catégories sociales, et nous les étudierons minutieusement dans la suite.

En ce qui concerne l'éligibilité, les collèges électoraux choisissent en général les électeurs secondaires et les conseillers d'Empire dans leur propre sein ou, tout au moins, parmi les habitants de la circonscription ou les membres de la classe sociale à laquelle ils appartiennent. C'est ainsi qu'un représentant de la noblesse est forcément un noble, le représentant de tel gouvernement est nécessairement propriétaire dans ce gouvernement. Mais ce principe n'est pas aussi rigide que pour les élections à la Douma (1).

Les conditions générales d'éligibilité sont les mêmes que pour la Chambre basse (2), sauf les modifications suivantes : il faut avoir 40 ans et être sorti d'un établissement d'enseignement secondaire. La commission préparatoire a trouvé bon d'exiger pour les élections au Conseil un âge et un degré d'instruction plus élevés que pour la Douma, car il faut faire appel « aux couches sociales dont l'opinion et les tendances sont le plus solidement assises ». Enfin les militaires en activité de service ne sont pas inéligibles, car, étant donné qu'ils peuvent faire partie de certaines assemblées électORALES, il eût été bizarre de leur refuser l'éligibilité, tout en leur accordant l'électorat. Aussi n'ont-ils aucune incapacité à cet égard.

Toutes ces conditions ne s'appliquent qu'à l'éligibilité. Les différentes institutions auxquelles la loi du 24 avril 1906 a conféré des droits électORAUX, peuvent très bien renfermer des membres qui n'y satisfont pas : des mineurs

(1) Cf. par exemple, *infra*, p. 132.

(2) Cf. *supra*, p. 74 et suiv.

de quarante ans, par exemple (1). Le droit électoral actif ne coïncide pas alors avec le droit électoral passif.

Si l'on se réfère au tableau que nous avons dressé ci-dessus, on verra qu'il faut faire tout d'abord une distinction bien nette entre les représentants d'intérêts et les représentants de régions. Les uns sont moins nombreux que les autres (2) et, par la force même des choses, de grandes différences les séparent.

On peut dire que les représentants d'intérêts sont essentiellement nationaux, en ce sens qu'ils sont élus par certaines catégories sociales dans l'étendue de *tout* l'Empire et qu'aucun d'eux ne représente une circonscription territoriale déterminée. Ils sont élus en principe par des assemblées spéciales qui siègent à Saint-Pétersbourg (3). Il en est tout autrement pour les représentants de régions : chaque gouvernement est représenté par un conseiller d'Empire et il ne saurait être question d'assemblée électorale unique, siégeant à Saint-Pétersbourg, dans la capitale du pays.

De plus, chaque assemblée de gouvernement ne nomme qu'un membre du Conseil d'Empire (4), tandis que, pour la représentation des intérêts, les assemblées spéciales, siégeant à Pétersbourg, nomment chacune plusieurs membres. S'il en était autrement, les représentants d'intérêts seraient

(1) C'est ainsi qu'il suffit d'avoir 21 ans pour faire partie des assemblées électorales de la noblesse.

(2) Les premiers sont aux seconds, comme 3 l'est à 4.

(3) Pour les élections du clergé, le système provisoire est un peu différent : Cf. *infra*, p. 125. Les assemblées électorales choisissent elles-mêmes leur président. Cf. *Statut organique du Conseil d'Empire*, art. 19.

(4) La Pologne est soumise à un régime particulier : Cf. *infra*, p. 133.

trop peu nombreux par rapport aux 56 représentants de régions.

Une autre différence importante mérite d'être signalée. Nous avons dit qu'en principe les électeurs pouvaient choisir parmi eux n'importe quel candidat, pourvu qu'il satisfait aux conditions générales d'éligibilité. Les représentants de régions sont à ce point de vue dans une situation exceptionnelle : le cens de l'éligibilité est triple du cens de l'électorat. Mais nous ne faisons qu'indiquer ici cette particularité, sur laquelle nous reviendrons plus amplement, quand nous exposerons le système de représentation régionale.

Enfin, différence capitale, les représentants d'intérêts sont élus pour 9 ans (1), avec renouvellement partiel tous les trois ans (2). C'est exactement le système du Sénat français. Les représentants régionaux au contraire sont élus pour trois ans, sans renouvellement partiel, parce que les *zemstvos* ou assemblées régionales sont eux-mêmes triennaux et qu'on a voulu faire élire un membre du Conseil par chacune des assemblées successives (3). En France on n'a pas eu la même préoccupation (4).

Si l'on jette un coup d'œil sur la représentation des intérêts, on voit aussitôt qu'ils sont très variés : archaïques et

(1) Sauf, bien entendu, le cas de dissolution ou l'hypothèse d'une élection partielle. Cf. *infra*, p. 139 et 144.

(2) Par mesure transitoire, les premières élections, en 1906, ont été générales. Un tiers des élus sera soumis à la réélection au bout de trois ans et un autre tiers au bout de six, par voie de tirage au sort.

(3) Sur la procédure même du scrutin, les ballottages, etc., cf. *Statut organique du Conseil d'Empire*, art. 21.

(4) En effet, les sénateurs sont élus pour 9 ans, bien que les conseillers généraux et d'arrondissement le soient pour 6, les conseillers municipaux, véritables électeurs indirects, et les députés pour 4. Il est vrai que la complexité même du corps électoral et le principe du renouvellement partiel rendent malaisée toute solution de ce genre.

modernes, moraux et matériels. On peut seulement regretter que les hautes institutions gouvernementales, telles que le Sénat dirigeant, n'aient aucune représentation particulière. Mais il ne faut pas oublier que les membres nommés par l'Empereur sont en général des fonctionnaires éminents et que cette moitié du Conseil représente en quelque sorte indirectement l'expérience politique, administrative ou judiciaire (1).

IV

Occupons-nous d'abord des intérêts, que nous avons qualifiés d'archaïques. Nous ne voulons pas dire par là qu'ils sont surannés, mais tout simplement qu'ils ont leur racine dans le passé et qu'ils tendent à s'affaiblir chaque jour davantage, tandis que les intérêts modernes jouent un rôle de plus en plus considérable. Quoi qu'il en soit, le gouvernement conservateur a donné aux premiers une représentation plus importante qu'aux seconds (2). Les intérêts ecclésiastiques et nobiliaires sont ainsi privilégiés par rapport aux intérêts scientifiques et économiques.

Le clergé orthodoxe nomme 6 conseillers d'Empire, mais les autres confessions religieuses n'ont aucune représentation (3). Cet exclusivisme a différentes causes : d'abord la majorité de la population appartient à l'Eglise orthodoxe, puis la question religieuse est ici doublée d'une question

(1) Dans le grand-duché de Bade, le corps judiciaire est représenté par deux magistrats que nomme le grand-duc.

(2) Les intérêts modernes sont aux intérêts archaïques, comme 3 l'est à 4.

(3) Sur les questions religieuses en Russie, cf. le dernier tome du grand ouvrage de M. Anatole Leroy-Beaulieu : *L'Empire des tsars et les Russes*.

de race. L'orthodoxie est bien souvent le critérium traditionnel qui sert à distinguer le russe proprement dit des autres populations allogènes (1) : le catholicisme, c'est avant tout la Pologne ; le luthérianisme, ce sont les Allemands des provinces baltiques, sans parler de la Finlande ; l'islamisme, ce sont les turco-tatars ; la religion juive, c'est la race juive ; l'Eglise arméno-grégorienne, ce sont les Arméniens. La situation privilégiée faite à l'orthodoxie n'est donc pas seulement de l'exclusivisme religieux : c'est avant du nationalisme vieux-russe.

Enfin, nous sommes en présence d'une religion d'Etat. L'Empereur ne peut pas ne pas être orthodoxe : c'est une loi fondamentale de l'Empire, qui planait au-dessus de l'autocratie elle-même, et que sanctionne un serment solennel du sacre. L'Impératrice et les grandes-duchesses doivent également appartenir ou passer à l'orthodoxie. L'Eglise russe est donc étroitement liée à l'Etat, et l'on comprend dans ces conditions qu'elle soit seule représentée au Conseil d'Empire (2).

Ce qui étonne le plus, quand on connaît l'évolution sociale de la Russie depuis quelques siècles, ce n'est pas que l'Eglise orthodoxe soit seule représentée au Conseil, mais bien plutôt qu'elle y soit représentée.

En effet, depuis Pierre le Grand, elle a été tenue à l'écart de toute politique et asservie en quelque sorte au pouvoir civil (3). Au ^{xvii}^e siècle, on avait bien vu les patriarches

(1) Cependant les Roumains de Bessarabie et les Géorgiens sont également orthodoxes.

(2) Au contraire, dans le grand-duché de Bade, en Bavière, en Saxe, les clergés catholique et protestant sont tous deux représentés.

(3) D'une façon générale, l'influence sociale de l'Eglise orthodoxe a été moins profonde que celle de l'Eglise catholique. C'est ainsi que la congrégation enseignante est complètement ignorée en Russie.

Philarète et Nicone jouer un rôle considérable dans les affaires de l'Etat, mais, par un véritable trait de génie, Pierre le Grand laissa vacante la fonction de patriarche et la remplaça par le *très-saint Synode dirigeant*, où domine le procureur impérial. Depuis ce temps, on n'a pas vu un seul membre du clergé dans les Conseils du gouvernement. L'Empereur n'a jamais nommé un seul métropolite conseiller d'Empire (1). Ce fait très important, que l'on n'a pas assez mis en lumière, différencie nettement l'Empire russe des nations occidentales, où l'on voit et surtout où l'on voyait si fréquemment des évêques membres de la Chambre haute et même des cardinaux ministres.

La loi de 1864, qui institua les *zemstvos*, admit bien le clergé aux élections des assemblées régionales, mais dès 1890 on lui retira ce droit (2), sous prétexte « que les élections s'accompagnent souvent dans la procédure actuelle d'intrigues peu honorables et que la participation du clergé aux collèges électoraux ne peut que porter atteinte à son autorité morale et à la dignité de l'état ecclésiastique ».

Le changement, survenu en 1905, semble bien résulter de causes essentiellement politiques. Le gouvernement a cherché sur quelles forces sociales il pourrait s'appuyer pour tenir tête au mouvement libéral. L'Eglise orthodoxe lui a paru encore assez puissante, surtout dans les milieux paysans, pour être un de ces points d'appui. Ce n'est pas seulement au Conseil d'Empire, c'est à la Douma elle-même, comme nous l'avons vu plus haut (3), que siège aujour-

(1) Le grand juriste russe Korkounov déplore ce phénomène. — Cf. *ouvr. cité*, p. 86.

(2) Les autorités diocésaines peuvent encore nommer un délégué au *zemstvo*, si elles le jugent opportun.

(3) Cf. *suprà*, p. 86.

d'hui un nombre très appréciable d'ecclésiastiques. Nous pensons qu'il faut être très prudent et ne pas accroître exagérément cette participation du clergé à la politique, sous peine de créer un mouvement anticlérical dont la Russie a été jusqu'à ce jour préservée.

La loi elle-même n'a pas déterminé le mode d'élection des 6 représentants du clergé. C'est un règlement du Saint-Synode, sanctionné par l'Empereur le 7 mars 1906, qui a fixé la procédure des premières élections, mais il reste en quelque sorte provisoire, car il devra être soumis une seconde fois à la sanction impériale en 1909, c'est-à-dire avant les nouvelles élections.

Le système est différent pour le clergé noir et pour le clergé blanc, chacun devant nommer trois conseillers d'Empire. Le clergé noir ou monacal, ainsi nommé d'après la couleur du vêtement, est ce qu'on appelle dans l'Eglise catholique le clergé régulier. C'est parmi ses membres que se recrutent les évêques et métropolitains. Le clergé blanc ou paroissial, qui correspond au clergé séculier, ne peut au contraire s'élever aux fonctions épiscopales et reste par là même dans une situation inférieure. Une différence essentielle sépare les membres du clergé noir de ceux du clergé blanc : tandis que les premiers ne peuvent se marier, les seconds le doivent. Le mariage a eu pour effet de transformer le clergé paroissial en caste, la prêtrise devenant dans la plupart des cas héréditaire, le *popovitch* succédant au *pope*, pour employer une expression populaire quelque peu irrespectueuse.

Voici d'abord le mode d'élection du clergé noir. Nous exposerons le système qui a fonctionné en 1906, alors qu'il fallait nommer trois conseillers d'Empire. Il est bien entendu qu'il n'y aura plus à élire qu'un membre à la fois

quand le système du renouvellement triennal se sera définitivement établi, mais il a fallu des règles particulières pour la période transitoire.

En 1906, chaque évêque isolément dans son éparchie ou diocèse a désigné 3 candidats au scrutin public parmi les membres du clergé noir (1) et le Saint-Synode a proclamé élus les 3 candidats qui avaient obtenu le plus grand nombre de suffrages. C'est donc un scrutin plurinominal, chacun mettant sur sa liste les noms qu'il lui plaît, avec cette particularité que la majorité relative suffit pour être élu.

En ce qui concerne le clergé blanc, c'est le Saint-Synode lui-même qui nomme les trois membres du Conseil d'Empire, mais seulement parmi les candidats que lui présentent les clergés diocésains (2). Dans chaque ville éparchique ou diocésaine, le clergé se réunit en collège, pour choisir un candidat parmi les prêtres de l'éparchie. Le premier scrutin est public, mais, si l'on n'obtient pas l'unanimité, on procède à un second scrutin qui est alors secret. La majorité relative suffit. S'il y a partage égal des voix, les deux, ou par une hypothèse bien invraisemblable, les trois ou quatre candidats sont présentés en même temps au Saint-Synode.

Le système apparaît donc comme fort peu démocratique. D'abord les candidats présentés peuvent être si nombreux (3) que la présentation ne limite guère le choix du Saint-Synode. Puis il ne faut pas oublier que tous les membres du Synode sont nommés par l'Empereur.

(1) Le règlement du 7 mars 1906 ajoute que les évêques peuvent choisir les candidats en dehors de leur éparchie. Le principe inverse est en effet souvent appliqué en Russie, par exemple pour le clergé blanc, cf. *suprà*, p. 119.

(2) Cf. *Règlement du 7 mars 1906*, art. 3-7.

(3) Il y a à peu près autant d'éparchies que de gouvernements.

La noblesse élit dix-huit membres du Conseil d'Empire, c'est à-dire trois fois plus que le clergé. On comprend que les intérêts temporels soient plus représentés que les intérêts purement spirituels, car ce sont eux qui doivent donner à la politique son orientation générale. C'est dans le même esprit, nous le verrons plus loin, que les intérêts commerciaux et industriels sont plus représentés que la science universitaire. Pratique et théorie ont leurs domaines respectifs et toute usurpation de l'une sur l'autre peut avoir les conséquences les plus néfastes. Or c'est incontestablement le point de vue pratique qui doit dominer dans un Parlement : les industriels y jouent un rôle plus utile que les professeurs, même les professeurs de droit. Il est donc juste, dans le domaine des intérêts archaïques, que la représentation de la noblesse l'emporte sur celle du clergé.

Mais, puisque le commerce et l'industrie nomment deux fois plus de conseillers que l'Académie des sciences et les Universités, il nous eût paru logique de donner à la noblesse une représentation double et non triple de celle du clergé. On dit souvent, il est vrai, que la noblesse russe, ce n'est pas seulement une classe sociale, jouissant de privilèges historiques, c'est aussi et surtout la classe économique des grands propriétaires fonciers. Ce point de vue est acceptable, bien que la noblesse russe perde chaque jour son caractère d'aristocratie terrienne (1). Mais il nous semble néanmoins que douze représentants auraient amplement suffi, car un grand nombre de nobles propriétaires pénètre par ailleurs au Conseil, soit que l'Empereur les y nomme, soit, surtout, que les *zemstvos* les élisent (2).

(1) La propriété noble a diminué de 20 millions de déciatines en 30 ans.

(2) L'exposé des motifs de l'oukaze du 20 février 1906 ajoute, il est

Pour bien comprendre le système électoral, il faut se rappeler que, depuis Catherine II, la noblesse de chaque gouvernement constitue une véritable corporation, investie de la personnalité civile et tenant des réunions périodiques. Chaque assemblée provinciale de la noblesse choisit *parmi ses membres* deux électeurs secondaires et tous ces électeurs, réunis à Pétersbourg, choisissent *parmi eux* le nombre voulu de conseillers d'Empire (1).

Mais il serait inexact de considérer les 18 membres du Conseil comme représentant toute la noblesse.

En effet les nobles ne prennent pas tous part aux élections dans les assemblées de gouvernement. Il ne s'agit d'abord que de la noblesse héréditaire, puis il faut avoir un certain grade ou *tchine* et satisfaire au cens immobilier (2). Un noble, qui ne serait pas propriétaire foncier, ne jouirait d'aucun droit électoral.

Il n'est donc question dans l'espèce que d'une aristocratie nobiliaire.

vrai, que, si l'on réforme sous peu le système électoral des *zemstvos*, le rôle de la noblesse se trouvera certainement diminué. Mais depuis trois ans, aucune réforme n'a pu être réalisée.

(1) Cf. *Statut organique du Conseil d'Empire*, article 15.

(2) Nous ne pouvons, à propos des élections au Conseil d'Empire, parler de la noblesse en général. Nous préviendrons seulement qu'il faut se garder de toute assimilation avec la noblesse occidentale. Pour éviter cette confusion, il vaudrait mieux employer le mot russe *dvorianstvo*, sans essayer de le traduire.

Depuis Pierre le Grand, la noblesse s'acquière surtout par le fonctionnarisme : pour devenir noble héréditaire, sans parler de la noblesse personnelle, il suffit d'être aujourd'hui colonel ou conseiller d'Etat actuel. Un très petit nombre de nobles porte le titre de prince, comte ou baron : ce sont eux qui correspondent le plus exactement à la noblesse occidentale. — Cf. A. Leroy-Beaulieu, *ouvr. cité*, t. I, liv. VI.

V

« Donnant d'autre part une grande importance aux forces scientifiques du pays », la commission préparatoire décida de faire figurer au Conseil 6 délégués de l'Académie des sciences et des Universités. La représentation de la science est ainsi égale à celle de la religion.

Partout où l'on a organisé la représentation des intérêts, en Prusse par exemple, les Universités ont trouvé leur place légitime.

Le mode d'élection, organisé par la loi russe, ressemble beaucoup à celui que nous avons exposé pour la noblesse (1). L'assemblée générale de l'Académie des sciences (2) choisit parmi les académiciens ordinaires, et le conseil de chaque Université (3) parmi les professeurs ordinaires trois électeurs au second degré. Tous ces électeurs se réunissent à Pétersbourg et choisissent *parmi eux* le nombre voulu de conseillers d'Empire. Les professeurs extraordinaires et les *privat-docent* se trouvent donc exclus.

Les représentants des Universités, tels que M. M. Kovalevski, le prince E. N. Troubetskoï, A. A. Manouïlov comptent parmi les éléments les plus libéraux du Conseil.

Mais, de tous les intérêts modernes, les plus importants sont encore les intérêts économiques. Le commerce et l'in-

(1) Cf. *Statut organique du Conseil d'Empire*, art. 16.

(2) Fondée en 1724 par Pierre le Grand. Elle s'occupe aussi bien des sciences historiques et philologiques que des sciences physiques et mathématiques.

(3) Il y a 9 universités impériales, sans compter celle d'Helsingfors. Ce sont, par ordre de création, les Universités d'Iouriev (Dorpat), Moscou, Kazan, Kharkov, Saint-Pétersbourg, Kiev, Odessa et Tomsk. On projette d'en établir une dixième à Saratov.

dustrie ont 12 représentants au Conseil d'Empire. La commission préparatoire avait reçu un grand nombre de pétitions, demandant une représentation plus forte, mais elle a jugé impossible d'y accéder. Il ne faut pas oublier en effet que, malgré le développement des vingt dernières années, le commerce et l'industrie russes sont encore en enfance.

D'après le recensement de 1897, il n'y a que 15 0/0 de la population à exercer des professions industrielles ou commerciales (1). Aussi comprend-on que la commission préparatoire n'ait pu augmenter le nombre de leurs représentants.

Le Conseil d'Empire étant une Chambre essentiellement aristocratique, il ne s'agit, bien entendu, que de représentation patronale et nullement de représentation ouvrière, comme on l'a essayé dans certains pays. Le conseil du commerce et des manufactures, sa section de Moscou, les comités locaux du commerce et des manufactures, les comités de bourse et les *oupravas* des corporations marchandes (2) élisent chacun des électeurs secondaires en nombre variable (3), et tous ces électeurs, réunis à Pétersbourg, choisissent *parmi eux* le nombre voulu de conseillers d'Empire, la moitié parmi les industriels, l'autre moitié parmi les commerçants (4).

Nous ne pouvons indiquer ici la composition de ces diffé-

(1) Soit 9, 6 0/0 pour l'industrie, y compris les ouvriers, et 5, 4 0/0 pour le commerce et les moyens de transport. Le commerce extérieur de l'immense Empire n'atteint pas celui de la Belgique.

(2) *Ouprava* signifie mot à mot « directoire », dans l'espèce « bureau » ou « commission directrice » des corporations marchandes. Les marchands ou *Kouptsy* forment une classe sociale avec ses droits et ses privilèges comme la noblesse ou le clergé.

(3) 1, 2 ou 4.

(4) Cf. *Statut organique du Conseil d'Empire*, art. 17.

rents conseils ou comités, ce qui nous entraînerait dans des détails de technique administrative. Il nous suffit de dire, au point de vue électoral, qu'ils sont tous empreints d'un caractère plutôt aristocratique (1).

Il peut sembler étonnant, qu'à côté du commerce et de l'industrie, les intérêts agricoles n'aient pas de représentation particulière. L'agriculture tient en effet dans la vie économique russe une place prépondérante et 75 0/0 de la population y est adonné. N'y a-t-il pas là une lacune regrettable ?

Nous ne le pensons pas, car, le principe aristocratique une fois posé à la base du Conseil d'Empire, il ne pouvait être question de représentation paysanne. Restaient donc uniquement les intérêts de la propriété foncière. Or nous allons voir qu'étant donné l'organisation des assemblées provinciales, les représentants de régions sont forcément de gros propriétaires fonciers. Notre classification des membres du Conseil renferme donc une certaine part d'arbitraire, comme toutes les classifications. Les représentants de régions représentent en même temps les intérêts de la grande propriété. Ce caractère ambigu nous fournit une transition naturelle de la représentation des intérêts à la représentation régionale.

VI

Chacun des 34 zemstvos de la Russie d'Europe élit un conseiller d'Empire.

La composition des zemstvos ressemble beaucoup à celle des assemblées électORAles de gouvernement dont nous

(1) Ainsi les conseils du commerce et des manufactures sont nommés par le gouvernement.

avons parlé plus haut à propos de la Douma (1). Ici, comme, là, ce sont les propriétaires fonciers qui constituent l'élément principal. Le même tableau indique la quantité de terres qu'il faut posséder dans chaque district pour être considéré comme gros propriétaire, et prendre part directement aux élections (2).

Mais il y a 16 gouvernements de la Russie d'Europe où l'institution des zemstvos n'a pas encore été introduite : ce sont d'une part les 3 provinces baltiques et les 9 gouvernements occidentaux conquis sur la Pologne par Catherine II ; ce sont, d'autre part, les provinces cosaques du Don, d'As-trakhan, d'Orenbourg et de Stavropol. La loi du 24 avril 1906 institue dans ces régions des collèges de gros propriétaires, d'après le cens établi pour les élections à la Douma : chacun de ces collèges nomme un membre du Conseil d'Empire, à l'instar des zemstvos.

Par une exception que nous avons déjà signalée, le droit électoral passif ne coïncide pas avec le droit électoral actif. Le cens de l'éligibilité est triple du cens de l'électorat. Voici par exemple le gouvernement d'Ekatérinoslav, où il faut posséder depuis au moins un an 150 déciatines de terre pour prendre part directement aux élections. Il faut, pour être éligible, posséder depuis au moins trois ans 450 déciatines : on a voulu ainsi différencier plus profondément le Conseil d'Empire et la Douma.

Toutefois peuvent être élus sans posséder le triple cens (3),

(1) Cf. *suprà*, p. 92 et suiv. Ce sont d'ailleurs les zemstvos qui ont servi de modèle au législateur de 1903 pour organiser les assemblées électorales de gouvernement.

(2) Il s'agit des élections aux zemstvos de district, lesquels nomment ensuite les zemstvos de gouvernement.

(3) Mais il faut posséder le cens ordinaire depuis au moins *trois*

en raison de leur expérience administrative, les propriétaires qui ont été deux fois maréchaux de la noblesse, présidents d'une *ouprana* de zemstvos, maire ou juge de paix honoraire (1). Cette exception est évidemment très justifiée.

Dans les dix gouvernements de Pologne, les collèges de propriétaires ne nomment pas directement les conseillers d'Empire, mais chacun d'eux élit trois délégués parmi les propriétaires satisfaisant au triple cens, et tous ces délégués, réunis à Varsovie, choisissent parmi eux 6 conseillers d'Empire. Ce système a été imaginé pour que les dix gouvernements de Pologne aient moins de dix représentants au Conseil. On a voulu, comme à la Douma, favoriser la Russie proprement dite par rapport à la Pologne. Quant aux autres *okrainas*, elles ne sont pas du tout représentées.

La réforme du Conseil d'Empire, telle qu'elle se présente actuellement, avec toutes ses lacunes et ses imperfections, n'en marque pas moins un progrès considérable. Pour tout esprit positif, il serait imprudent de la recommencer sur des bases entièrement nouvelles. Mieux vaut la perfectionner par « tâtonnements et rallonges », suivant l'heureuse expression de Taine. Il faudrait avant tout poser en principe la rigoureuse inamovibilité des membres nommés par le pouvoir exécutif. Il faudrait ensuite accorder une certaine représentation aux grands corps de l'Etat (Sénat dirigeant, Douma d'Empire etc...), quitte à réduire proportionnellement le nombre de conseillers nommés par l'Empereur ou

ans. Sur les conditions d'éligibilité spéciales aux gouvernements de Saint-Pétersbourg, Moscou et Kherson. Cf. *Statut organique du Conseil d'Empire*, supplément à l'article 12, art. 3 et 4.

(1) Ces juges de paix sont électifs.

élus par la noblesse. Il faudrait dans tous les cas s'inspirer d'un principe essentiel, qui vaut pour tous les pays à constitution bicamérale : la Chambre haute doit être assez différente de la Chambre basse pour que le travail législatif soit entouré de garanties solides, mais elle ne doit pas en différer trop, de peur que la prudence ne se transforme en impuissance, et le conservatisme en obstruction (1).

(1) Dans la séance de la Douma du 5 mars 1909, le parti constitutionnel-démocrate a résumé tous ses griefs contre l'organisation actuelle du Conseil d'Empire dans la formule suivante, repoussée par la majorité conservatrice : « Déclarant : 1° qu'il est contraire à l'essence du régime représentatif de faire siéger au Conseil d'Empire des membres nommés par l'Empereur, et qu'en interprétant à tort l'article 11 du statut organique dans le sens d'une désignation annuelle des membres « siégeants », on leur retire toute indépendance et toute liberté ; 2° que le cens très élevé et le système curial empêchent toute solidarité entre la population et la moitié élective du Conseil, livrant ainsi le sort de la législation russe aux mains de la classe dirigeante ; 3° que le principe de l'égalité absolue des deux Chambres en matière législative et budgétaire confère à la Chambre haute, telle qu'elle est aujourd'hui composée, un rôle de « conservation » sociale et non pas de « contrôle », comme l'exigeraient les théories actuelles du droit public et les besoins mêmes de la démocratie ; 4° que n'ayant aucune des qualités requises pour une Chambre haute, ne pouvant ni améliorer la législation, ni servir les intérêts locaux, ni prévenir ou atténuer les conflits du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif, le Conseil d'Empire présente tous les défauts historiques du système bicaméral, apparaît comme le rempart de l'ancien régime et l'instrument des intérêts de classe, entrave la législation organique nécessaire au renouvellement de la Russie sur les bases du système représentatif et démocratique ; 5° que le Conseil d'Empire ainsi constitué ne peut remplir sa tâche fondamentale, qui consiste à établir des rapports normaux entre les institutions législatives ; que pour lui assurer une place convenable dans l'ensemble de ces institutions, il faudrait, par une réforme radicale, supprimer les membres nommés par l'Empereur, démocratiser le système électoral et limiter la compétence de la Chambre haute, — la Douma d'Empire passe à l'ordre du jour. »

CHAPITRE III

ORGANISATION DES DEUX CHAMBRES.

I. Les membres élus du Parlement. Expiration individuelle de leurs pouvoirs. — II. Leur situation juridique. — III. Constitution du bureau. — IV. Sessions et dissolution.

Nous avons vu comment sont nommés les membres de la Douma et du Conseil d'Empire.

Pour exposer leur situation juridique, la constitution du bureau, les sessions, le droit de dissolution, etc..., pour exposer en un mot tout ce qu'on peut réunir sous la rubrique générale d'organisation parlementaire, nous n'étudierons pas les deux Chambres séparément, mais en quelque sorte parallèlement. Des institutions symétriques gagnent à être mises en relief par voie de comparaison réciproque. Nous insisterons d'ailleurs beaucoup moins que sur la composition même des assemblées législatives, car ici le droit russe a presque servilement copié les modèles occidentaux. Toute cette réglementation constitutionnelle ne reflète guère l'état social de la Russie contemporaine, et son intérêt historique en est diminué d'autant.

I

Nous savons que les membres de la Douma sont élus pour 5 ans, et les membres du Conseil d'Empire pour 3 ou 9 ans, selon qu'ils représentent des intérêts ou des régions.

Mais leurs pouvoirs peuvent expirer plus tôt, soit collectivement, comme nous le verrons tout à l'heure en nous occupant du droit de dissolution, soit individuellement par invalidation, démission, déchéance ou décès. Examinons successivement ces quatre hypothèses.

1^o *Invalidation*. — C'est une véritable perte de la qualité de député ou de conseiller d'Empire, car la validation ne peut être considérée comme une condition suspensive (1).

Le Sénat dirigeant doit publier la liste des membres élus, et les personnes portées sur cette liste jouissent exactement des mêmes droits que s'ils étaient validés, en attendant la procédure de la vérification des pouvoirs (2).

Les deux Chambres sont juges de la régularité des élections (3), mais la Douma ne peut vérifier que les pouvoirs de ses propres membres et non ceux des électeurs secondaires ou tertiaires. Elle ne juge en un mot que la dernière phase des élections. C'est le Sénat dirigeant qui en juge la première (4). La Douma ne peut invalider un de ses membres pour la raison que les électeurs au dernier degré n'ont pas été eux-mêmes régulièrement élus. Ce serait empiéter sur la compétence du Sénat. Si elle venait du reste à le faire, ce seraient les mêmes électeurs au dernier degré qui

(1) Ce qui le prouve bien, c'est que le bureau définitif est élu avant la vérification des pouvoirs. — Cf. *infra*, p. 141.

(2) Cf. *Loi organique sur les élections*, art. 147.

(3) Cette disposition est même constitutionnalisée. — Cf. *Lois fondamentales*, article 102.

(4) Sur les commissions de district et de gouvernement chargées de recevoir et de juger les plaintes, cf. *Loi organique sur les élections*, art. 43-51. Le Sénat joue le rôle de Cour d'appel vis-à-vis des commissions de gouvernement.

participeraient à la réélection partielle, à moins qu'une décision sénatoriale ne les ait invalidés par ailleurs.

Cette règle est le point d'aboutissement d'une évolution juridique qui vaut la peine d'être retracée.

La loi du 6 août 1905 avait attribué au Sénat tout le contentieux électoral, mais quand la Douma consultative devint pleinement législative, on lui reconnut par la novelle du 11 décembre 1905 le droit de vérifier les pouvoirs de ses membres. Le Sénat gardait bien compétence pour juger la première phase des élections, mais la Douma, juge de la dernière phase, pouvait casser la procédure électorale à tous les degrés, si elle estimait que le début en viciait la fin. Comment les députés seraient-ils régulièrement élus, quand les électeurs secondaires ou tertiaires ne le sont pas eux-mêmes ? La compétence de la Douma réduisait donc excessivement la compétence sénatoriale. Aussi la loi du 3 juin 1907, sans revenir au système primitif du 6 août 1905, déclara-t-elle que désormais la Douma ne pourrait juger que la dernière phase des élections (1).

En ce qui concerne la procédure même de la vérification des pouvoirs, elle ressemble sous beaucoup de rapports à celle des autres pays constitutionnels (2). Mais le Conseil d'Empire ou la Douma ne peuvent prononcer une invalidation qu'à la majorité des *deux tiers*. C'est là une garantie très sérieuse d'impartialité, qu'il serait peut-être bon d'introduire dans le droit constitutionnel d'autres Etats.

(1) De même en France, le Sénat vérifie l'élection des sénateurs, mais c'est le conseil de préfecture et en appel le Conseil d'Etat qui vérifient l'élection des délégués sénatoriaux.

(2) Sur les commissions de district et de gouvernement chargées de recevoir les plaintes, cf. *Loi organique sur les élections*, articles 45-51.

2° *Démission.* — Tout membre du Parlement peut envoyer sa démission au président de la Chambre à laquelle il appartient. Mais à côté de cette démission expresse, la loi considère comme une démission tacite le fait de refuser la prestation de serment. En effet le premier acte qui s'impose aux membres du Parlement dès leur entrée dans la salle des séances, le premier jour de la réunion des Chambres, est la signature de la formule sacramentelle suivante : « Nous, soussignés, promettons devant le Dieu tout-puissant d'employer toute notre intelligence et toutes nos forces à remplir les devoirs qui nous incombent, en tant que membres de cette assemblée, demeurant fidèles à Sa Majesté l'Empereur et Autocrate de toutes les Russies et ne songeant qu'au bien et à l'intérêt du pays. En foi de quoi nous signons ci dessous de notre propre main. » Si quelqu'un refusait de signer, sous prétexte que le mot « Dieu » viole la liberté de conscience ou le mot « Autocrate » la chartre constitutionnelle d'octobre, il serait par là même réputé démissionnaire.

Mais en fait tous les membres du Parlement satisfont à cette pure formalité, sans attacher d'importance aux mots.

3° *Déchéance.* — Il y a déchéance toutes les fois qu'un membre du Parlement cesse de satisfaire aux conditions de l'éligibilité : par exemple, s'il perd la nationalité russe, s'il est condamné pour vol, escroquerie, etc ... Bien plus, il en est de même si le cens exigé pour être élu ne se maintient pas au cours de la législature, si un propriétaire foncier notamment aliène ses immeubles !

Il y a enfin une déchéance particulière aux membres de la Douma, quand ils sont nommés à une fonction publique

rétribuée autre que celle de ministre (1). Un fonctionnaire peut être nommé député sans être déchu de ses fonctions, mais un député ne peut être nommé fonctionnaire sans être déchu de son mandat représentatif. C'est en quelque sorte une incompatibilité unilatérale. Elle ne s'applique pas aux conseillers d'Empire, car la Chambre haute est par sa nature même plus voisine de l'administration que la Chambre basse.

Dans tous les cas, c'est à l'assemblée elle-même qu'il appartient de reconnaître la déchéance.

4° *Décès*. — Le président de la Chambre en donne information et tous les membres présents se lèvent pour honorer la mémoire du défunt.

Dans ces différentes hypothèses, il n'y a remplacement que si le délai restant à courir jusqu'aux élections générales dépasse une année. Le membre invalidé, démissionnaire, déchu ou décédé a pour successeur le candidat qui a obtenu le plus grand nombre de voix après lui, pourvu que ce nombre constitue lui-même la majorité. Si personne ne satisfait aux conditions voulues ou si le candidat refuse, on procède à de nouvelles élections.

II

La situation juridique des membres élus est visiblement inspirée du droit public occidental (2). Ils « ne doivent pas de compte à leurs électeurs ». Ils « jouissent d'une pleine

(1) Sous l'empire de la loi Boulyguine, les députés ne pouvaient devenir ministres.

(2) Dans ce paragraphe, comme dans le précédent, nous ne parlons que des membres élus, car les membres nommés sont assimilables à de hauts fonctionnaires.

liberté d'opinion pour toutes les matières qui rentrent dans la compétence de l'assemblée » (1). Ils ne peuvent être arrêtés pendant les sessions parlementaires qu'après une autorisation formelle de la Chambre, à moins qu'ils ne soient pris le jour même ou *le lendemain* de l'infraction. C'est une exception très large, trop large même, qui dépasse de beaucoup le simple cas de flagrant délit.

Du reste, les auteurs de toute cette réglementation ont multiplié comme à plaisir les termes vagues et les exceptions mal circonscrites pour ne pas lier les mains au gouvernement.

Voici, par exemple, l'article 22 du statut organique de la Douma d'Empire, qui ouvre la porte à l'arbitraire le plus inquiétant : « Les membres de la Douma, en ce qui touche les infractions commises dans l'exercice de leurs fonctions ou à propos de cet exercice, sont poursuivis en responsabilité suivant les formes et les principes établis pour la mise en accusation des hauts fonctionnaires de l'Etat. »

Ces formes et ces principes organisent ce qu'on appelle la garantie des fonctionnaires : il n'y a poursuite qu'après autorisation de l'Empereur et du premier département du Conseil d'Empire (2). Il est bien évident que pour les membres de la Douma cette autorisation est l'inverse d'une garantie. L'administration a la mainmise sur le Parlement.

Par contre le droit russe admet le principe démocratique de l'indemnité parlementaire.

(1) Cf. *Statut organique de la Douma*, art. 14 et *Statut organique du Conseil d'Empire*, art. 26. M. Lazarevski estime que les mots « pour toutes les matières qui rentrent dans la compétence de l'assemblée » sont une addition dangereuse et pourraient être interprétés arbitrairement par le gouvernement. Cf. *ouvr. cité*, p. 334-335.

(2) Nous rappelons que les départements du Conseil d'Empire n'ont

D'après les statuts organiques des deux Chambres, les députés reçoivent dix roubles par jour pendant les sessions, et les membres élus du Conseil d'Empire vingt-cinq roubles (1). Mais depuis le mois de juin 1908 le système de l'indemnité annuelle a remplacé celui de l'indemnité quotidienne pour les membres de la Douma. Ils touchent désormais 4.200 roubles par an, soit 350 roubles par mois. Il est déduit 25 roubles par séance en cas d'absence injustifiée.

Les social-démocrates et les « travaillistes » ont fait opposition à cette réforme, mais le rapporteur a spirituellement répondu qu'ils étaient toujours libres de ne pas toucher l'indemnité.

Ce principe de l'annalité a pour effet de rendre moins précaire la situation des membres de la Douma. Il sera sans doute étendu quelque jour aux conseillers d'Empire,

III

Les Chambres législatives ont besoin d'un bureau pour la direction de leurs débats.

Voici comment les choses se passent pour la Douma d'Empire (2). C'est un délégué du souverain et non pas le doyen d'âge qui préside la première séance. Après lecture

aucun rapport avec l'assemblée législative qui porte le même nom. — Cf. *suprà*, p. 53.

(1) Il est alloué de plus, une fois par an, pour frais de voyage une indemnité proportionnelle à la distance qui sépare Saint-Petersbourg du lieu de domicile. Elle est de dix kopeks par verste, ce qui défraie à la fois de l'aller et du retour. L'indemnité législative ne peut se cumuler avec un traitement de l'Etat. — Nous rappelons que le rouble vaut 2 fr. 66.

(2) La procédure organisée par le *nakaz* de la Douma ne s'est encore jamais appliquée. Le règlement du 18 septembre 1905, qui n'avait cependant qu'une valeur temporaire pour la première législature, a été également suivi pour la réunion de la seconde et de la troisième Douma.

et signature du serment solennel dont nous avons parlé plus haut, la Douma procède à l'élection de son président définitif, sans attendre la vérification des pouvoirs. C'est là une élection trop hâtive, surtout que les groupes politiques n'ont pas encore eu le temps de se concerter pour choisir un candidat. La séance est immédiatement levée, car le nouveau président doit aller faire une visite d'hommage à l'Empereur. C'est à la seconde séance qu'est nommé le reste du bureau, c'est-à-dire les deux adjoints du président, le secrétaire et ses cinq adjoints (1). Ils sont tous élus, comme le président lui-même, au scrutin secret et pour le délai d'un an.

Au Conseil d'Empire, comme dans beaucoup de Chambres hautes européennes, c'est l'Empereur lui-même qui nomme chaque année le président et le vice-président, mais il doit les choisir parmi les membres nommés du Conseil et non parmi les membres électifs (2). C'est en fait la continuation de l'état de choses antérieur aux réformes de 1906, car si l'Empereur pouvait présider en droit l'ancien Conseil, il nommait presque toujours un président à sa place.

Nous n'insisterons pas sur les fonctions présidentielles, qui sont à peu près les mêmes qu'en France. Aussi bien le mécanisme constitutionnel a-t-il encore très peu fonctionné : le rôle de fait ne peut se dégager nettement du rôle de droit, car il s'est déroulé jusqu'ici dans une atmosphère exceptionnelle, dans des circonstances essentiellement révolutionnaires.

Le président de la première Douma s'est trouvé dans une

(1) La loi russe ne dit pas « vice-président », mais « adjoint du président ». Quand c'est un adjoint qui préside, on l'appelle officiellement « présidant » et non « président », pour bien montrer que c'est une fonction de fait et non un titre de droit.

(2) Il y a de plus un secrétaire d'Empire également nommé par le souverain, qui dirige la chancellerie du Conseil.

situation particulièrement difficile : la Chambre n'avait pu encore élaborer son règlement ou *nakaz* (1), comme disent les Russes ; il fallait faire œuvre d'initiative et solutionner le plus équitablement possible les questions pendantes, diriger les débats sans règles même coutumières. M. Mourontsev s'est acquitté de cette tâche délicate en s'inspirant des modèles occidentaux. Tous les partis ont rendu hommage à la science et au tact de l'éminent professeur de l'université de Moscou.

IV

Nous avons déjà parlé à plusieurs reprises de l'action du gouvernement sur le Parlement. C'est l'Empereur qui convoque les collèges électoraux, nomme la moitié du Conseil d'Empire, choisit son président et son vice-président. Nous allons voir qu'il détermine à peu près souverainement la durée des travaux parlementaires.

Nous connaissons la composition et l'organisation des deux Chambres, mais *quand* fonctionnent-elles ? La réponse est facile : quand il plaît à l'Empereur. La seule règle qui limite sa liberté est le principe de la convocation annuelle. Le Parlement doit siéger tous les ans, ne serait-ce que quelques jours. Ils suffirait, pour prendre une hypothèse extrême, qu'il tint séance au mois de janvier 1910 par exemple, puis au mois de décembre 1911. Il y aurait ainsi vingt-trois mois sans Parlement, mais le texte de la loi ne serait pas

(1) Le *nakaz* n'est pas encore entièrement voté. M. Mourontsev, après la dissolution de la première Douma, MM. Maklakov et Pergament après la dissolution de la seconde, en ont publié le texte avec d'intéressants commentaires. M. da Motta a traduit en français le texte publié par M. Mourontsev. — Cf. *Annuaire du Parlement* pour 1906. Paris, 1907.

violé, car les Chambres législatives auraient fonctionné en 1910 et en 1911.

A part cette limitation insignifiante, le gouvernement jouit d'une entière liberté. Il ouvre et clôt les sessions comme il lui plaît. On ne saurait donc établir de distinction entre des sessions ordinaires et des sessions extraordinaires. L'ajournement, au sens français du mot, n'a pas de raison d'être. Rien n'empêche d'ailleurs qu'au sein d'une même session les Chambres n'interrompent leurs travaux par une décision propre et ne se mettent en vacances : c'est une extension très légitime du droit incontestable de fixer les jours de séance.

Le gouvernement n'est même pas obligé en droit de convoquer les deux Chambres simultanément, mais en fait les sessions du Conseil d'Empire et de la Douma ont toujours coïncidé jusqu'ici. On peut espérer qu'avec le temps la pratique finira par engendrer une règle coutumière.

Le gouvernement jouit de la même latitude pour dissoudre la Douma ou la partie élective du Conseil d'Empire. Sans doute l'oukaze de dissolution doit fixer en même temps la date des nouvelles élections et de la nouvelle convocation (1), mais aucun délai n'est formellement prescrit par la loi : il suffit donc que le principe de la convocation annuelle soit respecté. L'intervalle maximum entre la dissolution et la réunion de la nouvelle Chambre est ainsi de vingt-trois mois !

On pourrait croire que la nécessité d'obtenir en temps

(1) L'oukaze du 8 juillet 1906, portant dissolution de la première Douma, fixait bien la date de la nouvelle convocation, mais non celle des futures élections. C'est un oukaze ultérieur du 7 décembre qui fixa cette seconde date. Il semble bien qu'un pareil procédé soit contraire aux lois fondamentales (art. 105).

utile le vote du budget raccourcisse notablement cet intervalle, mais il n'en est rien : nous verrons bientôt que le droit budgétaire du Parlement est fort réduit, et le gouvernement, qui l'interprète dans un sens très restrictif, conserve son entière liberté d'action (1).

En fait, plus de sept mois se sont écoulés entre la dissolution de la première Douma et la convocation de la seconde. Cet intervalle ou, comme disent les Russes, cette « interdoumie » est véritablement excessive (2). La dissolution de la seconde Douma venant s'ajouter à celle de la première a eu pour résultat que l'année 1907 est restée sans budget.

Rien ne démontre mieux le caractère « pseudo-constitutionnel » que le professeur Max Weber reconnaît au gouvernement russe (3).

(1) Cf. *infra*, 2^e partie, chap. II.

(2) L'intervalle maximum fixé par les constitutions européennes les moins libérales est de six mois (Saxe, Wurtemberg, Hesse).

(3) Cf. *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, 22^e et 23^e volumes, *Beilagen*.

DEUXIÈME PARTIE

FONCTIONNEMENT DES CHAMBRES

CHAPITRE PREMIER

FONCTIONS LÉGISLATIVES

I. — Les pouvoirs législatifs concédés au Parlement peuvent-ils être repris par l'Empereur ? — II. La compétence législative du Parlement. — III. La procédure législative. — IV. Circonstances extraordinaires où le gouvernement peut se passer du Parlement.

Après avoir étudié la composition et l'organisation des Chambres, il faut examiner leur fonctionnement. C'est même là en un certain sens l'objet principal de notre étude, car la première partie, séparée de la seconde et réduite à elle-même, n'aurait guère plus d'intérêt que l'anatomie séparée de la physiologie. C'est dans la fonction qu'il faut chercher en définitive le but et la raison d'être de l'organe.

I

Le rôle principal du Parlement est de participer au pouvoir législatif. La Douma-Boulyguine instituée par le ma-

nifeste du 6 août 1905 avait bien des *fonctions*, mais non des *pouvoirs* législatifs : les projets de loi devaient être examinés par elle (1) et par l'ancien Conseil d'Empire avant d'être soumis à la sanction impériale, mais les votes n'étaient que consultatifs, et le gouvernement n'était jamais tenu de les suivre.

Le manifeste du 17 octobre 1905, dans des circonstances mémorables que nous avons déjà rapportées (2), fut une véritable promesse de constitution. Il posait « comme règle inébranlable qu'aucune loi ne pourrait entrer en vigueur sans le consentement de la Douma d'Empire ». Tout le monde vit dans ce manifeste la fin de l'autocratie impériale. En fait, tant que le premier Parlement russe ne fut pas réuni, le pouvoir autocratique survécut tout entier (3). Nicolas II et le comte Witte continuèrent leur œuvre législative et même constituante comme par le passé, sans qu'elle revêtît un caractère provisoire. Le Parlement ne fut pas invité à donner sa ratification ultérieure. Le manifeste du 20 février 1906 déclarait expressément qu'aucune loi ne pourrait entrer en vigueur sans le consentement des Chambres, *à dater du jour de leur convocation*.

(1) La loi d'ailleurs prévoyait certains cas où l'on pourrait se passer de la Douma d'Empire. Cf. art. 53 : « Quand il plaira à Sa Majesté Impériale d'attirer l'attention sur la lenteur des délibérations de la Douma, le Conseil d'Empire devra fixer un délai pour que la Douma formule son *avis*. Si la Douma n'en donne pas communication en temps utile, le Conseil examinera l'affaire sans l'avis de la Douma ». Cf. aussi art. 52.

(2) Cf. *supra*, p. 52

(3) Comme le remarque très justement M. Lazarevski (*ouvr. cité*, p. 117 en note), pour l'opinion publique c'est le 17 octobre 1905 et non le 27 avril 1906 qui marque la révolution russe. De même en France, le 14 juillet 1789 fut considéré par le peuple comme l'écroulement de l'ancien régime, bien que cette date n'ait aucune portée juridique.

C'est donc le 27 avril 1906, jour de leur inauguration solennelle au Palais d'hiver, qui marque d'une façon précise la révolution constitutionnelle de l'Empire russe. Le pouvoir du monarque est dorénavant limité, puisque l'article 86 des nouvelles lois fondamentales porte textuellement : « Aucune loi nouvelle ne peut intervenir sans l'approbation du Conseil d'Empire et de la Douma, ni entrer en vigueur sans la sanction impériale. » Ce principe est en quelque sorte la pierre angulaire de tout l'édifice constitutionnel.

Mais avant d'examiner en détail les pouvoirs législatifs du Parlement, une question préliminaire se pose, question singulièrement angoissante et qui domine nécessairement toutes les autres : l'Empereur peut-il revenir sur les concessions qu'il a lui-même octroyées ? Les pouvoirs législatifs dont se trouve investi le nouveau Parlement sont-ils solidement assis ou bien n'ont-ils qu'une base précaire ? C'est le problème constitutionnel par excellence ; juristes et politiciens des différents partis sont en désaccord sur la solution qu'il faut y apporter.

Les lois fondamentales antérieures à 1906 déclaraient l'Empereur *autocrate* et *illimité*. L'édition de 1906 a bien supprimé le mot « illimité » (1), mais elle a conservé celui d'« autocrate ». Nous voyons fonctionner un véritable Parlement muni de pouvoirs législatifs, mais les membres de ce même Parlement doivent jurer fidélité à l'« Empereur Autocrate » (2). Le peuple croyait que le manifeste du

(1) Ce mot subsiste d'ailleurs, par inadvertance, croyons-nous, dans la partie des lois fondamentales consacrée à la famille de l'Empereur que la réforme de 1906 n'a pas modifiée. On peut dire, il est vrai, que l'Empereur reste « illimité », en tant que chef de la famille impériale.

(2) Cf. *suprà*, p. 138.

17 octobre était l'arrêt de mort de la vieille autocratie, mais il peut lire tous les jours encore sur les pièces de monnaie que frappe le *monetny dvor* de Saint-Pétersbourg l'inscription traditionnelle en exergue : « Nicolas II, Empereur et Autocrate de toutes les Russies. » N'y a-t-il pas là une contradiction manifeste, un mot qui survit à une institution morte (1) ?

Laissons parler d'abord les théoriciens de la réaction. Ils insistent sur le caractère en quelque sorte religieux de la monarchie russe. Ils citent avec complaisance l'article 4 des lois fondamentales : « A l'Empereur de toutes les Russies appartient le pouvoir suprême autocratique. Dieu même ordonne de lui obéir, non seulement par crainte, mais encore par *conscience*. » C'est le tsar orthodoxe, le tsar de l'hymne russe. L'autocratie n'est pas seulement un droit du monarque, c'est avant tout un devoir. L'Empereur peut tout, sauf renoncer à sa toute-puissance.

C'était là une des doctrines chères à K.P. Pobèdonostsev, le célèbre procureur du Saint-Synode, qui, avec toute son intelligence et toute la sincérité de ses convictions, n'en fut pas moins l'un des hommes les plus néfastes de la Russie contemporaine (2). Nicolas II subit à ce point l'influence de ces idées théocratiques qu'il fut pris de scrupules en signant le manifeste du 17 octobre. Il se rappelait les devoirs en quelque sorte religieux qu'il avait assumés le jour du couronnement. Il aurait même demandé au célèbre prêtre

(1) La troisième Douma, ne voulant pas froisser Nicolas II par le mot « constitution », ni la majorité constitutionnelle par le mot « autocrate », n'a employé ni l'un ni l'autre dans son adresse à l'Empereur (novembre 1907).

(2) Fidèle à sa doctrine, il démissionna le lendemain même du 17 octobre 1905.

Ivan de Cronstadt de bien vouloir le relever du serment solennel de maintenir l'autocratie (1).

Mais les réactionnaires russes fournissent aussi des arguments juridiques. La souveraineté dont l'Empereur est investi ne peut être aliénée. Dans le cas même où il renoncerait à quelque parcelle de sa toute-puissance, il aurait toujours le droit de revenir sur cette renonciation, puisque la souveraineté est imprescriptible. Par une étrange ironie de l'histoire, la théorie de la souveraineté inaliénable, forgée au XVIII^e siècle dans un but démocratique, peut servir aujourd'hui de soutien à l'autocratie, tant il est vain de fonder les institutions politiques sur des dogmes essentiellement métaphysiques !

Rien d'étonnant après cela que les lois fondamentales de 1906 conservent l'épithète « autocrate », tout en rejetant celui d' « illimité ». La limitation de la souveraineté entre si peu en contradiction avec l'autocratie qu'on peut synthétiser l'une et l'autre en un concept intermédiaire : celui d'*auto-limitation*. Que le monarque soit aujourd'hui limité, le fait n'est pas niable, et tout le monde doit respecter la décision du 17 octobre, tant que la volonté impériale ne s'est pas déditée, mais il est auto-limité, *selbstbeschränkt*, comme disent les Allemands. L'Empereur de Russie ne sera jamais pleinement constitutionnel, parce qu'il a octroyé lui-même la charte d'octobre.

Si nous ouvrons l'almanach de Gotha au chapitre consacré à la Russie, nous y lisons : « Russie, monarchie *constitutionnelle* sous un tsar *autocrate* (2). » Cette phrase étrange est nettement contradictoire : il n'y aurait au contraire aucune contradiction, si l'expression « monar-

(1) Cf. M. Kovalevsky, *La crise russe*.

(2) Cf. le journal *Le Temps*, article de tête du 17 avril 1907.

chie constitutionnelle » était remplacée par celle de « monarchie limitée ».

Voilà pourquoi les représentants officiels du gouvernement russe, l'Empereur, les ministres, les gouverneurs, n'ont encore jamais employé le mot « constitution » (1).

Ils se servent d'habiles périphrases ; ils parlent de nouveau régime, de lois fondamentales, de structure politique renouvelée, voire même de représentation populaire, mais il semble que le mot « constitution » leur brûlerait les lèvres. Le ministre des finances a même prononcé à la troisième Douma cette phrase désormais célèbre : « Dieu merci, nous n'avons pas encore de Parlement (2) ! »

Cette crainte de mots trop précis qui offusqueraient les attardés de l'ancien régime n'est pas d'ailleurs particulière au gouvernement russe. Les lois fondamentales autrichiennes de 1867 ne contiennent pas le mot « constitution », et les ministres de la monarchie cisleithane ont soigneusement évité de le prononcer tant que le nouveau régime ne fut pas définitivement implanté dans les mœurs (3).

Il est malheureusement certain que le gouvernement de M. Stolypine partage la manière de voir des réactionnaires. Il a refusé la légalisation du parti *constitutionnel* musulman, parce que la Russie ne peut être considérée comme

(1) Les nationalistes reprochent à ce mot de n'être pas slave, mais d'origine étrangère. M. Milioukov leur a spirituellement répondu que les mots « Empereur », « Monarque », « Autocrate » et même « Tsar » (= César) sont également des emprunts au grec ou au latin. (Séance de la Douma du 13 novembre 1907). M. Pichon, défendant le gouvernement russe devant les socialistes de la Chambre française, a employé plus d'une fois le mot « constitutionnel ».

(2) Séance de la Douma du 24 avril 1908.

(3) On sait qu'en 1814 les ultra-royalistes auraient voulu que la charte constitutionnelle s'appelât « ordonnance de réformation ».

une monarchie constitutionnelle, l'Empereur pouvant toujours abroger la charte du 17 octobre. Le monarque a manifesté le désir qu'aucune loi ne puisse entrer en vigueur sans l'approbation de la Douma, mais cette règle posée par la volonté libre du souverain reste à la merci de cette même volonté. Telle a été l'objection formulée par le *gradonatchalnik* de Saint-Petersbourg. Le *Rousskoïe Znamia*, journal d'extrême-droite, recommande à tous les « vrais russes » de graver ce refus de légalisation dans leur mémoire, car c'est la négation officielle du constitutionnalisme.

Mais toute cette argumentation n'est pas restée purement théorique : elle a pénétré dans les faits. La loi électorale a été remaniée au mois de juin 1907 sans un vote conforme du Parlement. M. Stolypine a contresigné l'acte impérial, et le Sénat dirigeant, gardien de la légalité, n'a pu en refuser la publication. Les libertés publiques de la Russie sont donc encore bien précaires. Mais écoutons malgré cette brutalité des faits l'énergique protestation des libéraux.

Les plus modérés soutiennent que l'Empereur aurait pu revenir sur sa promesse du 17 octobre avant le 27 avril 1906, c'est-à-dire avant l'inauguration du premier Parlement russe, mais qu'il a perdu maintenant ce droit. « L'Empire russe, dit l'article 84 des lois fondamentales, est gouverné sur la base inébranlable des lois, *promulguées suivant l'ordre établi*. » Cet ordre établi, c'est à l'heure actuelle un vote du Conseil et de la Douma sanctionné par l'Empereur. Le gouvernement russe n'étant pas une despotie, mais une monarchie légale, le monarque est forcément lié par la loi : puisque cette loi condamne aujourd'hui le régime autocratique, le monarque ne peut plus être autocrate. L'acte du 3 juin 1907, comme l'ordonnance française du 13 juillet 1815, comme beaucoup d'autres actes qu'on pour-

rait citer dans l'histoire, notamment en Prusse et en Autriche, manque manifestement de base légale. Pour le justifier en droit, il faut se déclarer partisan non seulement de la monarchie absolue, mais encore de la monarchie despotique. C'est retourner de plusieurs siècles en arrière !

Tous ces actes illégaux sont d'ailleurs aggravés d'une véritable infraction morale, puisque l'Empereur avait déclaré à plusieurs reprises sa volonté « inébranlable », comme Louis XVIII avait octroyé la charte « tant pour nous que pour nos successeurs et à *toujours* ». L'esprit libéral russe, amoureux de clarté comme l'esprit français, n'admet pas qu'on puisse justifier de pareilles infractions par les théories nébuleuses de l'auto-limitation et de la *Herrschaft*, si chères aux jurisconsultes germaniques. Nous avons souvent observé que, sur les questions de droit public, l'influence des ouvrages français tendait à se substituer dans les universités russes à l'influence jusqu'ici prépondérante des ouvrages allemands. La cause en est dans le mouvement libéral des dernières années, qui s'oppose à l'esprit nettement conservateur des Laband et des Jellinek.

Toutefois l'opposition sent très bien que la fragilité des libertés publiques a pour cause fondamentale leur origine même, à savoir l'octroi du haut du trône. Aussi la gauche ne parle-t-elle pas de constitution octroyée par l'Empereur au peuple, mais de constitution arrachée par le peuple à l'Empereur (1). Si ce nouveau point de vue prévalait, il est certain que le constitutionnalisme se trouverait du même coup consolidé.

Mais la pierre d'achoppement qui se dresse toujours de-

(1) Cf. par exemple, le discours du leader socialiste Guéguétchkori à la séance de la Douma du 25 avril 1908.

vant l'argumentation libérale est ce fameux terme « autocrate », maintenu dans les lois fondamentales de 1906. Les théoriciens du libéralisme en donnent différentes interprétations.

Certains reconnaissent que l'autocratie est bien la même chose que l'absolutisme et déclarent qu'il faut supprimer le mot des textes officiels. Tant qu'il subsiste, il faut le considérer comme une survivance purement verbale, à laquelle il serait puéril d'attacher une importance excessive. Un mot ne saurait prévaloir contre un ensemble de dispositions légales parfaitement claires. L'Empereur a tenu à conserver ce titre traditionnel qui affirme sa qualité de chef d'Etat et lui donne une certaine prééminence purement historique ou honorifique sur le Parlement.

On a même fait ce raisonnement qui ressemble fort à un sophisme légèrement nuancé d'ironie : l'Empereur, dit-on, est en fait plus puissant que sous le régime antérieur à 1906, car le Parlement l'a délivré de la tutelle bureaucratique (1) ! Formant un véritable pouvoir pondérateur entre les Chambres et les ministres, il acquiert une puissance nouvelle qu'on ne pouvait soupçonner autrefois. L'épithète « autocrate » peut donc lui être conservé comme un symbole inoffensif.

Mais l'interprétation la plus intéressante est due à certains historiens du droit public (2). D'après eux, le mot « *samoderjets*, autocrate » signifie tout simplement l'indépendance du monarque vis-à-vis des souverains étrangers.

(1) Cf. notamment le discours de Goutchkov dans la séance de la Douma du 13 nov. 1907. Ce titre n'aurait pas plus d'importance que celui d' « héritier de Norvège », porté par les Empereurs depuis Pierre III !

(2) Kniazkov et Netchaïev par exemple.

On rappelle qu'Ivan le Grand prit le premier ce titre après la destruction du joug tatar pour affirmer l'indépendance de la Moscovie. En fait, se considérant comme l'héritier moral de l'Empire byzantin après la chute de Constantinople et surtout après son mariage avec Sophie Paléologue, il traduisit littéralement en russe le titre d'*αὐτοκράτωρ*, porté jusqu'à lui par les Empereurs d'Orient. Indépendance et prestige moral, tels seraient les deux sens originaux de l'expression. Mais le souvenir de l'absolutisme byzantin, habilement exploité par les tsars de Moscou fit peu à peu dévier le mot de sa signification primitive. Il n'en est pas moins vrai que le sens initial ne s'est jamais complètement perdu (1). C'est le seul plausible après les événements de 1905.

Cette interprétation historique nous semble très dangereuse. Quand les Russes du *xx^e* siècle s'écrient « *Doloï samoderjavie!* A bas l'autocratie ! » ils ne songent évidemment pas à la signification du *xvi^e* siècle. C'est le sens actuel qui importe avant tout. Quoi qu'on en dise, le terme « autocrate », par son amphibologie même, constitue un danger permanent. La même confusion existe en français pour le mot « souverain », et le danger est si peu imaginaire que l'Allemagne nous en fournit un précédent historique. On sait que le traité de Presbourg avait déclaré le roi de Wurtemberg souverain au sens international du mot, c'est-à-dire complètement indépendant, puisque l'Empire germanique était dissous. Or quelques années après, quand la population du royaume se mit à réclamer une constitution, le roi répondit que pareille chose était impossible, qu'il y aurait violation directe des conventions

(1) On cite même un passage de Spéranski à l'appui de cette thèse. Cf. V. Ch., *ouvr. cité*, p. 662.

internationales, car ce serait porter atteinte à sa souveraineté reconnue solennellement par le traité de Presbourg. L'ambiguïté du mot « souverain » avait pu seule permettre une interprétation aussi abusive.

Il serait toutefois excessif d'attribuer une importance capitale aux simples questions de mots. Le terme « autocrate » recouvre une série de significations très différentes et souvent contradictoires. Comme le disait M. Stolypine dans son éloquent discours du 16 novembre 1907 : « L'autocratie des tsars moscovites ne ressemble pas à l'autocratie de Pierre le Grand, de même que l'autocratie de Pierre le Grand ne ressemble pas à celle de Catherine II ou du Tsar-libérateur. » Le mot « constitution » a également besoin d'être précisé. « Avant de chercher si nous avons une constitution, faisait remarquer le député Markov (1), il faudrait se demander de quelle constitution il s'agit... Il y a une constitution toute récente, à savoir celle du grand-duché de Finlande régénéré (*Rires à droite*). Les femmes y ont même le droit de vote, et c'est le dernier mot de la science ou peut-être de la mode. Il y a la constitution prussienne un peu plus simple et, peut-être, un peu supérieure. Il y a, ou, plus exactement, il y a eu la constitution turque (2)... Il y a la constitution japonaise qui déclare dans un de ses paragraphes que le mikado est un dieu ! (*Rires à gauche et à droite*). » Il en résulte que, bien souvent, les discussions de droite et de gauche sont entachées de psittacisme.

Nous croyons que tous les raisonnements subtils des réactionnaires ou des libéraux ne peuvent guère avoir d'influence sur la marche des événements politiques.

(1) Séance de la Douma du 13 novembre 1907.

(2) Ce discours était prononcé huit mois avant le rétablissement de la constitution ottomane.

A vrai dire, quand il s'agit de la forme même du gouvernement, la force est moins au service du droit que le droit au service de la force. Si l'Empereur a concédé la charte du 17 octobre, c'est qu'il a senti sa propre faiblesse, tandis que le peuple avait conscience de sa propre force. Si le gouvernement s'est mis au-dessus de la loi en juin 1907, c'est qu'il se sentait assez fort matériellement et moralement pour remanier d'autorité le système électoral. Les octobristes, qui sont pourtant constitutionnels, ont dû s'incliner devant le fait accompli et reconnaître que ce coup de force était une « triste nécessité ». On s'est trouvé alors en présence du dilemme suivant : de deux choses l'une, ou la Russie n'a pas de constitution, ou, si elle en a une, le gouvernement n'en tient pas compte, ce qui revient au même.

C'est l'état social de la Russie qui a rendu précaires les libertés publiques octroyées. C'est l'état social de la Russie, nous en sommes persuadé, qui les consolidera dans l'avenir. Les mœurs font ici plus que les formules. Quand l'Empereur aura respecté pendant de longues années les lois fondamentales, c'est-à-dire la constitution, il lui sera pratiquement impossible de la violer.

Mais pour que la Russie devienne sincèrement et profondément constitutionnelle, il faudra du temps, encore du temps et toujours du temps. Il faut qu'une génération passe, nous dirions volontiers qu'il faut une prescription trentenaire pour que le nouveau régime soit définitivement consolidé. Quand il y aura eu un changement de règne, quand le nouvel Empereur se trouvera en présence d'institutions constitutionnelles qu'il n'aura pas lui-même octroyées, l'autocratie ne pourra plus avoir de ressauts dangereux. Peu importera que le mot « autocrate » survive dans les textes, si on sent que la chose est bien morte.

La plupart des jurisconsultes allemands reconnaissent au roi de Prusse une autocratie transcendante, mais sa politique est nécessairement constitutionnelle. Il en sera de même en Russie. Déjà les partis de droite sentent plus ou moins nettement qu'il est impossible de retourner en arrière et qu'il faut s'accommoder avec les institutions nouvelles. C'est le plus réel progrès accompli par la Russie depuis trois ans.

Dans tout l'exposé qui va suivre, nous considérerons le constitutionnalisme comme un fait acquis. C'est le régime légal et c'est de plus en plus le régime effectif. Nous nous sommes étendus longuement sur cette question fondamentale, car tous les pouvoirs législatifs du Parlement y sont pour ainsi dire suspendus.

II

Quels sont au juste ces pouvoirs législatifs ? Aucune loi ne peut intervenir sans l'approbation des deux Chambres, mais que faut-il entendre exactement par *loi* ?

Nous étudierons au chapitre suivant le rôle du Parlement dans les questions administratives et budgétaires. Nous n'avons donc en vue pour le moment que les lois *stricto sensu*, c'est-à-dire les dispositions par voie générale, et nous laissons de côté toutes les lois purement formelles.

Il s'agit en somme de nettement préciser les domaines respectifs du pouvoir réglementaire et du pouvoir législatif proprement dit.

Ce problème à la fois très difficile et très important se pose dans tous les pays qui ont adopté d'une façon plus ou moins rigoureuse le principe de la séparation des pouvoirs, mais il se présente en Russie dans des conditions assez particulières.

Sous le régime antérieur à 1906, sous l'ancien régime, comme disent les Russes, il était à peu près impossible de distinguer la loi du règlement. On aurait pu croire, après la création du Conseil d'Empire en 1810, que toutes les lois dussent être examinées par cette Chambre haute consultative avant d'être définitivement arrêtées par l'Empereur, mais en fait beaucoup de dérogations furent apportées à ce principe purement théorique. L'autocratie russe, subissant l'influence des constitutions occidentales, fut certainement le plus remarquable effort que nous présente l'histoire pour moderniser l'absolutisme légal. Son exemple prouve qu'il est impossible, sous une monarchie absolue, de différencier avec précision la loi du règlement.

L'oukaze et la loi émanant tous les deux du pouvoir impérial, qui donc oserait refuser l'application d'un oukaze sous prétexte qu'il viole une loi ? En fait l'oukaze illégal abroge la loi, bien loin d'être infirmé par elle : il revêt nécessairement le caractère législatif, puisqu'il est la manifestation la plus récente de la volonté impériale. Malgré les classifications traditionnelles, la monarchie absolue renferme toujours une certaine dose de despotisme.

Et pourtant il importe aujourd'hui de savoir rétroactivement quels actes de l'ancien régime sont assimilables à des lois et quels à des règlements. Les premiers ne peuvent être modifiés qu'avec le concours des Chambres, tandis que les seconds relèvent exclusivement de la compétence impériale.

Ce sont les lois fondamentales de 1906 qui nous apportent la solution. Toute loi, au sens matériel du mot, ne peut être modifiée, complétée ou abrogée qu'avec l'assentiment des Chambres, sauf les cas *limitativement* réservés par les textes législatifs eux-mêmes. On présume donc la compétence du Parlement.

Mais les cas *réservés* sont plus nombreux que dans les autres pays d'Europe. Ne pouvant les énumérer tous, nous insisterons particulièrement sur les différences qui séparent le droit russe du droit commun des pays constitutionnels.

Par exemple, tout ce qui concerne l'organisation de l'armée de terre ou de mer échappe à la compétence du Parlement. L'Empereur n'a pas seulement le droit de commander les troupes, comme le Président de la République en France : il a véritablement le droit de légiférer sur la constitution des cadres, l'organisation de la justice militaire y compris la détermination des peines etc... (1).

Toutes les grandes lois votées par les Chambres françaises sur l'organisation de l'armée seraient considérées en Russie comme des excès de pouvoir, comme un empiètement des Chambres législatives sur les pouvoirs de l'Empereur.

Les actes du gouvernement sur ces importantes matières ont cessé d'ailleurs de s'appeler « lois » depuis les réformes constitutionnelles de 1905 et de 1906, car ils ne répondent plus à la définition formelle de la loi sous un régime représentatif : ce sont aujourd'hui des règlements administratifs ordinaires, assimilables aux autres ordonnances de l'Empereur.

Mais le Parlement conserve toujours le droit exclusif de voter le contingent des nouvelles recrues et les crédits nécessaires au fonctionnement de l'armée (2) : ce droit lui permet d'exercer une pression plus ou moins efficace sur la politique militaire du gouvernement. Il en est même résulté

(1) Cf. *Lois fondamentales*, art. 14. Il est bien entendu que les affaires *mixtes*, touchant à la fois l'organisation militaire et les autres branches de la législation, doivent être soumises au Parlement.

(2) Cf. *infra*, p. 193.

un véritable conflit au mois de juin 1908, dans des circonstances qu'il vaut la peine de rappeler.

Le gouvernement demandait les crédits nécessaires pour la construction de quatre nouveaux cuirassés. La majorité de la Douma n'était pas en principe hostile à ce programme de constructions navales, mais elle estimait l'organisation de la marine très défectueuse et craignait de voir gaspiller les crédits, tant qu'il ne serait pas procédé à une réorganisation radicale. Elle émit donc un vote négatif, voulant ainsi déterminer le gouvernement d'une façon indirecte à réformer l'organisation de la marine. Mais des doutes s'élevèrent sur la légalité d'un pareil vote. Le député Viaziguine déclara que c'était une usurpation manifeste sur les prérogatives de l'Empereur. Le comte Witte soutint la même thèse au Conseil d'Empire, dans la séance du 13 juin. Il reprochait à la Douma d'avoir refusé les crédits pour des raisons politiques et non pas financières. C'était là, d'après lui, une violation directe des lois fondamentales, « de ces lois qui ont été rédigées alors que j'avais le bonheur ou le malheur (je ne sais) d'être à la présidence du Conseil des ministres ». Et l'auteur des lois fondamentales exposait les motifs qui l'avaient guidé dans son œuvre. Il faisait valoir cet argument étrange que la Douma ne pouvait s'occuper de questions purement militaires, les membres de l'armée se trouvant exclus des opérations électorales et n'ayant aucun porte-paroles dans l'assemblée. Elle pouvait sans doute repousser les crédits, mais pour des raisons d'ordre purement financier, d'équilibre budgétaire par exemple.

M. Goutchkov, le célèbre leader des octobristes à la Douma, qu'on ne peut soupçonner de radicalisme, soutenait au contraire la thèse opposée : « Nous qui vous propo-

sons de refuser les crédits, nous nous rendons parfaitement compte des limites qui sont assignées à notre pouvoir dans le domaine des questions militaires et maritimes. Sans doute l'Empereur peut seul disposer des forces de terre et de mer, mais quand les dispositions prises nécessitent une assignation de crédits sur les ressources nationales, l'article 96 déclare que la voix de la représentation nationale doit être entendue. Aussi, étant donné le devoir qui nous incombe de par la loi, nous devons dire tout haut que l'administration maritime est désorganisée. Bien plus, notre conscience nous faisait un devoir de dire au chef suprême de la flotte que nos forces maritimes étaient en plein désarroi. Et si nous n'avions pas rempli ce dernier devoir, je me serais écrié : c'est en vain qu'on a signé le manifeste du 17 octobre ; c'est en vain qu'on nous a réunis dans cette salle. Notre premier devoir est de dire la vérité au Souverain, car il ne faut pas oublier que c'est précisément le mensonge qui a perdu l'ancien régime ! » Nous pensons que M. Goutchkov avait raison. Du moment que la Douma est appelée à se prononcer sur la question des crédits, elle est absolument libre de son vote (1).

Outre les questions d'ordre militaire, les Chambres législatives sont incompétentes, si l'on en croit le précédent du 20 mai 1908, pour régler les rapports russo-finlandais. M. Stolypine avait pourtant déclaré le 5 mai à la Douma qu'il déposerait un projet de loi sur la solution des affaires communes aux deux parties de l'Empire. La majorité de la Chambre y avait souscrit en quelque sorte moralement par

(1) En fait, le gouvernement, d'accord avec le Conseil d'Empire, n'a pas tenu compte du vote de la Douma, car les droits du Parlement, comme nous le verrons plus loin, sont presque illusoires en matière budgétaire.

avance, et tout le monde pensait alors que la question relevait incontestablement de la Douma. Mais le gouvernement, satisfait de cet appui moral, changea bientôt d'avis. C'est par un simple oukaze et non par une loi que le problème fut résolu (20 mai 1908). On peut donc dire qu'en fait, à l'heure actuelle, et sans préjuger de la question de droit, le gouvernement impérial réglemente à lui seul les rapports de la Russie avec la Finlande (1).

Tels sont les points qui nous ont paru le plus intéressants dans la question de la compétence parlementaire. Comme dans tous les autres pays, c'est au chef de l'Etat qu'il appartient de faire des règlements pour appliquer la loi, de conclure les traités internationaux (2), etc... Nous n'insistons pas sur ces questions. D'ailleurs, étant donné qu'on présume la compétence du Parlement, la détermination précise du pouvoir réglementaire trouverait mieux sa place dans une étude sur le *gouvernement* russe. Nous supposons donc la délimitation des deux pouvoirs nettement établie. Elle gardera toujours un certain caractère de précarité, car, en vertu de l'article 31 du statut organique de la Douma d'Empire, l'Empereur peut toujours, par une décision spéciale, soumettre à l'examen des Chambres une question qui ne rentre pas dans leurs attributions normales.

(1) L'oukaze du 20 mai 1908 est considéré par les Finlandais comme une violation de leur autonomie constitutionnelle, car il accorde au Conseil des ministres un droit d'intervention illimité dans les affaires du grand-duché. La diète d'Helsingfors, ayant protesté par la bouche de son président, a été dissoute le 22 février 1909 (nouveau style).

(2) Les traités internationaux sont définitifs sans aucune ratification parlementaire. Sur le statut de la famille impériale qui est complètement soustrait à la compétence parlementaire, cf. *infra*, p. 188 et la note 1.

C'est ce qu'on peut appeler la compétence indéterminée du Parlement (1). L'Empereur pourrait par exemple soumettre aux Chambres une question d'organisation militaire. Mais il est probable que cette disposition bizarre restera le plus souvent lettre morte, car le gouvernement n'est pas en général porté à restreindre volontairement sa compétence au profit du Parlement (2).

III

Abordons maintenant la procédure même du travail législatif et surtout la question de l'initiative dont l'importance est capitale. Nous verrons que tout y est soigneusement ordonné pour réduire autant que possible le rôle des Chambres.

L'initiative appartient d'abord, comme il est naturel, aux membres du gouvernement (3), mais ils ne peuvent déposer les projets de lois que sur le bureau de la Douma d'Empire : ils n'ont pas d'initiative à la Chambre haute (4).

(1) L'ancien Conseil d'Empire avait également cette compétence indéterminée. Cf. ancien *Statut organique du Conseil d'Empire*, art. 32, 24^e point.

(2) Bien que la politique extérieure échappe totalement aux délibérations des Chambres législatives, M. Isvolski a prononcé un grand discours sur la situation diplomatique dans la séance de la Douma du 12 décembre 1908, mais il a eu soin de déclarer : « Messieurs, Sa Majesté l'Empereur a daigné me permettre, à l'occasion des débats budgétaires sur les crédits de mon département, d'exposer à la Douma d'Empire les questions pendantes de la politique extérieure. » Une discussion et un ordre du jour ont suivi la déclaration du ministre.

(3) Il semble résulter des textes que les ministres ont un droit d'initiative propre, même sans le consentement de l'Empereur. Mais en fait ils ne peuvent agir qu'au nom du gouvernement tout entier.

(4) Sauf le cas où le projet de loi est rédigé par le ministre sous l'impulsion du Conseil d'Empire lui-même. — Cf. *in/râ*, p. 168. En fait, l'attitude de la Chambre haute est essentiellement passive. Elle exa-

Cette règle peu commode doit être considérée comme une survivance historique. Sous l'ancien régime, les projets de lois passaient par le Conseil d'Empire avant d'être soumis à l'Empereur. La Douma instituée par M. Boulyguine devait simplement les examiner en première instance et jouer pour ainsi dire le rôle d'une commission préparatoire, avant la délibération du Conseil d'Empire. Depuis le manifeste du 17 octobre 1905, elle n'a plus ce rôle inférieur d'« antichambre », comme nous l'avons appelé plus haut (1) : elle est véritablement une « Chambre » législative, mais elle a conservé à titre de survivance la priorité dans les délibérations, quand l'initiative part du gouvernement.

La loi du 20 février 1906 a de plus accordé une certaine initiative très restreinte aux Chambres elles-mêmes. Il n'y a qu'un cas où l'Empereur seul puisse saisir le Parlement : c'est quand il s'agit de la révision des lois fondamentales (2).

Beaucoup de souverains jouissent d'un privilège analogue : le roi de Bavière (3) et l'Empereur du Japon par exemple (4). C'est un moyen de stabiliser la constitution tout en renforçant le pouvoir personnel du monarque. Le manifeste impérial du 20 février 1906 portait textuellement : « Le Conseil d'Empire et la Douma peuvent, suivant la

mine les projets qui lui viennent de la Chambre basse et n'use presque jamais de son droit d'initiative.

(1) Cf. *suprà*, p. 49.

(2) Dans tout ce qui suit, nous ne parlons que des « Lois fondamentales de l'Etat » proprement dites, en faisant abstraction du statut organique de la famille impériale, qui relève de la compétence exclusive de l'Empereur.

(3) Depuis 1848, les Chambres bavaroises ont acquis le droit d'initiative pour réviser certaines parties de la constitution.

(4) On sait que ce privilège appartient exceptionnellement au Maréchal de Mac-Mahon de 1875 à 1879.

procédure établie par leurs statuts respectifs, proposer la suppression ou la modification des lois existantes ainsi que la rédaction de lois nouvelles. Toutefois nous nous réservons le droit d'initiative pour la révision des lois fondamentales. » Cette exception a été inscrite dans les lois fondamentales elles-mêmes, à l'article 8 de leur nouvelle édition (1).

Voici comment fonctionne l'initiative des Chambres pour les lois ordinaires (2). Tout membre du Parlement peut adresser une proposition de loi au président de la Chambre à laquelle il appartient. Cette proposition doit comprendre un exposé des motifs et les « dispositions fondamentales » projetées. La loi ne parle pas de rédaction par articles. Si la proposition est signée d'au moins 30 membres, le président la transmet au ministre compétent et lui indique le jour où elle sera soumise à l'examen de la Chambre. Mais le ministre doit disposer d'un mois au minimum pour étudier la proposition, en sorte que l'examen de la Chambre se trouve nécessairement reculé. Deux hypothèses peuvent alors se présenter : si la Chambre repousse la proposition, elle est définitivement morte et ne peut être présentée à nouveau dans le cours de la même session (3) ; si la Chambre émet un vote de prise en considération, c'est au ministre

(1) Le manifeste du 9 juillet 1906, accompagnant l'oukaze de dissolution, reprochait entre autres choses à la première Douma « d'avoir signalé à l'Empereur l'imperfection des lois fondamentales », bien qu'elle n'eût pas d'initiative en la matière.

(2) Cf. *Statut organique de la Douma d'Empire*, art. 55-57 et *Statut organique du Conseil d'Empire*, art. 54-56. Il est interdit d'envoyer à la Douma des pétitions ou des députations (art. 61).

(3) Cf. notamment l'article 84 du règlement intérieur du Conseil d'Empire. L'Empereur peut ordonner une nouvelle délibération au cours de la même session.

compétent qu'il appartient d'élaborer définitivement le projet de loi par articles et de le soumettre, quand il lui plaît, aux délibérations de l'assemblée. On voit tout de suite qu'un pareil système réduit à néant l'initiative parlementaire. Le ministre fait en quelque sorte sienne la proposition de loi présentée par 30 conseillers d'Empire ou 30 membres de la Douma. Il peut en déformer l'esprit dans la rédaction des articles, et, comme aucun délai ne lui est imparti pour présenter le projet sous sa forme nouvelle aux délibérations de la Chambre, il peut le faire traîner en longueur et même l'« enterrer » tout à fait ! L'initiative parlementaire se réduit donc en fait à un droit de pétition. Il est vrai que, si le ministre se refuse à faire sienne la proposition, la Chambre peut en confier la rédaction par articles à une commission élue. Mais il faut pour cela un refus du ministre, et ce refus présage bien souvent que la proposition de loi viendra se briser devant le veto impérial. Enfin le ministre peut déclarer pour la forme qu'il fait sienne une proposition dont il est au fond l'adversaire : c'est un moyen plus ou moins recommandable de l'escamoter définitivement.

Tel est le droit pur, mais la réalité se présente sous un jour moins pessimiste. D'abord les auteurs de propositions peuvent les rédiger tout de suite par articles, en considérant chacun d'eux comme une « disposition fondamentale ». De plus, en première lecture, la Chambre peut émettre autant de votes de prise en considération qu'il y a d'articles proposés : sans doute cette procédure n'est pas prévue par la loi, mais on la pratique en fait sans soulever de récriminations. Enfin, si l'on observe les précédents parlementaires, on verra que cette réglementation si restrictive est tournée sur un point très important. Les trois Doumas ont souvent transmis des propositions

législatives aux commissions correspondantes (1), bien qu'un ministre les ait déclarées siennes. Le gouvernement n'a pas jugé possible ou opportun de protester. C'est ainsi qu'un régime d'une légalité douteuse, mais d'une utilité pratique indéniable, s'est substitué en fait au régime incohérent prévu par les textes eux-mêmes.

Le reste de la procédure n'offre aucune particularité remarquable. Les Chambres peuvent demander aux ministres des éclaircissements sur les affaires qui sont soumises à leurs délibérations. Le ministre peut répondre lui-même ou se faire représenter par un de ses « adjoints » (2). Il peut même ne pas répondre du tout, s'il y a « secret d'Etat », mais il est seul juge des circonstances, et son pouvoir est en fait discrétionnaire. Par contre, les ministres peuvent prendre la parole à chaque instant de la discussion.

Les deux Chambres jouissent de droits strictement égaux (3). Quand un projet de loi est voté par l'une, il est transmis immédiatement à l'autre. Quand un texte voté par le Conseil d'Empire lui revient avec des amendements de la Douma, il peut être formé, sur l'avis du Conseil, une commission mixte de conciliation. Elle doit se composer en

(1) Un conflit s'est élevé à plusieurs reprises entre le gouvernement et la Douma au sujet des commissions. Le gouvernement prétend que les commissions ne peuvent consulter des « experts » non députés. La Douma revendique assez timidement ce droit. Le différend porte sur l'interprétation de l'article 42 du statut organique de la Douma d'Empire.

(2) Les « adjoints » des ministres correspondent à nos secrétaires d'Etat et à nos secrétaires généraux. Les ministres peuvent également s'aider, comme en France, de commissaires spéciaux. — Cf. *Statut organique de la Douma d'Empire*, art. 40 et 41, et *Statut organique du Conseil d'Empire*, art. 36 et 37.

(3) Cf. *Lois fondamentales*, art. 106.

nombre égal de conseillers d'Empire et de députés. Elle n'élabore, bien entendu, qu'un projet de conciliation qui ne saurait lier les Chambres dans leurs délibérations ultérieures.

Quand les deux assemblées sont tombées d'accord sur un même texte législatif, il est transmis par le président du Conseil d'Empire à l'Empereur lui-même. En effet, d'après l'article 9 des lois fondamentales, aucune loi n'est « parfaite » sans la sanction impériale, et ce droit de veto peut devenir une réalité vivante sous un régime encore si proche de l'autocratie (1). Tout ne se fait pas dans l'Empire par l'Empereur, mais rien ne s'y fait sans lui.

Voici la formule de sanction et de promulgation :

« Loi approuvée par le Conseil d'Empire et la Douma d'Empire et sanctionnée par le Souverain. » Viennent ensuite le titre même de la loi et les trois mots traditionnels écrits sur l'original par la main de l'Empereur : « *Byt po sémou*. Qu'il en soit ainsi ! » Le texte législatif est daté et signé par le secrétaire du Conseil d'Empire (2). Le contre-seing ministériel n'est pas exigé comme pour les oukazes (3).

La publication est faite par le Sénat dirigeant « Les dispositions législatives ne sont pas publiées si leur confection n'a pas eu lieu dans la forme prescrite par les lois fondamentales (4). » Ce principe serait une garantie sérieuse de la constitution s'il était rigoureusement appliqué. Mais le

(1) Si l'Empereur refuse sa sanction, le projet de loi ne peut être discuté une seconde fois au cours de la même session.

(2) Sur le rôle de ce secrétaire, cf. *suprà*, p. 142, en note.

(3) L'acte du 3 juin 1907 a été contresigné par M. Stolypine, bien qu'il eût, au point de vue matériel, le caractère législatif, car il n'avait pas été rendu dans l'ordre légal.

(4) Cf. *Lois fondamentales*, art. 92.

Sénat dirigeant n'ose pas s'élever en fait contre la volonté toute-puissante de l'Empereur. Il a publié docilement la loi du 3 juin 1907, bien qu'elle fût manifestement inconstitutionnelle. Pour qu'il ne subît pas la pression du gouvernement, il faudrait avant tout rendre les sénateurs inamovibles.

IV

Les deux propositions suivantes résument le nouveau système constitutionnel ; aucune loi ne peut intervenir sans un vote concordant des deux Chambres et la sanction formelle de l'Empereur ; tous les actes du gouvernement doivent se conformer aux lois.

Mais en Russie, comme dans toutes les monarchies constitutionnelles non parlementaires, il est prévu par la loi elle-même des circonstances exceptionnelles où le souverain peut se placer en quelque sorte au-dessus de la légalité normale.

Il y a d'abord ce que les Allemands appellent des *Notverordnungen*. L'Empereur a le droit de légiférer d'une façon exceptionnelle sans le concours du Parlement. Ce droit est d'ailleurs limité par toute une série de dispositions qui dérivent manifestement de la législation allemande (1).

1° Il faut que la Douma ne soit pas en session.

2° Il faut que des circonstances extraordinaires se présentent.

3° La mesure prise par le gouvernement ne peut porter atteinte ni aux lois fondamentales, ni aux statuts du Conseil d'Empire et de la Douma, ni au système électoral des Chambres (2).

(1) Cf. *Lois fondamentales*, art. 87. — Les ressemblances avec la constitution saxonne sont particulièrement frappantes.

(2) Au point de vue formel, c'est le conseil des ministres qui propose la mesure à l'Empereur.

4° La mesure est essentiellement temporaire. Aussi n'est-elle pas qualifiée de « loi ». Elle cesse de s'appliquer si le ministre compétent ne la dépose pas sur le bureau de la Douma d'Empire dans les deux mois qui suivent la reprise de ses travaux, ou bien si le Parlement refuse de la ratifier (1).

Mais en fait cette réglementation est à peu près illusoire. Si le gouvernement veut avoir les mains libres pour légiférer à sa guise, il lui suffit de clore la session parlementaire. Sans doute il ne peut se passer du concours des Chambres que si des circonstances extraordinaires l'exigent, mais il est seul juge de la situation et M. Stolypine, au cours de la première et de la seconde *interdormie* ne s'est pas gêné pour prendre le mot « extraordinaire » dans un sens très large. L'oukaze du 9 novembre 1906 sur la propriété paysanne est resté typique à ce sujet. On répondra peut être que cette législation provisoire, devant être ratifiée ultérieurement par les Chambres, ne peut guère avoir d'inconvénients durables. Mais d'abord le gouvernement peut faire traîner en longueur la ratification parlementaire : il lui suffit de proroger ou de dissoudre la Douma plusieurs fois de suite, tout en respectant le principe de la convocation annuelle. Enfin le vote négatif des Chambres ne peut avoir la rétroactivité d'une condition résolutoire. Les conséquences d'une loi temporaire survivent à son abrogation. Comment d'ailleurs le Parlement, mis en présence du fait accompli, pourrait-il conserver son entière liberté d'action ? Le gouvernement

(1) C'est ainsi que la troisième Douma délibère actuellement sur la loi agraire du 9 novembre 1906, mais le texte soumis à ses délibérations est un texte amendé qui diffère sensiblement de l'original. Les cadets ont fortement critiqué cette procédure inconstitutionnelle.

lui force en partie la main, s'il manœuvre par avance avec habileté cette arme délicate.

L'Empereur peut en outre, sans édicter de lois temporaires, suspendre les libertés individuelles par la proclamation de l'état de siège ou de tout autre état analogue. Il place pour ainsi dire certaines régions du pays en dehors de la légalité ; il ressuscite par endroits l'autocratie et l'arbitraire bureaucratique. Les effets de l'Etat de siège sont si exorbitants que nos lois françaises en attribuent la déclaration aux Chambres. C'est la seule procédure qui respecte le pouvoir législatif du Parlement. En Russie, au contraire, l'Empereur est absolument libre de déclarer l'état de siège quand il lui plaît (1). Ce triomphe de l'arbitraire a conduit aux plus criants abus. La majorité du pays s'est trouvée sous un régime d'exception, et l'on a pu dire que la constitution n'était plus qu'un vain mot (2). Il faut espérer qu'avec la restauration de l'ordre la légalité reprendra tous ses droits.

(1) Cf. *Lois fondamentales*, art. 15.

(2) L'état de siège continue à sévir dans la plupart des gouvernements de l'Empire. C'est ainsi qu'on l'a renouvelé pour la sixième fois à Saint-Petersbourg, au début de 1909 : le provisoire dure ! C'est à la faveur de l'état de siège que l'administration peut suspendre les journaux sans aucune intervention de la justice. — Cf. à ce sujet la discussion de la Douma du 21 février 1909, à propos du budget du ministère de l'intérieur.

CHAPITRE II

FONCTIONS FINANCIÈRES.

I. La législation budgétaire avant 1906. — II. Sur quoi portent les délibérations budgétaires du Parlement ? — III. La procédure budgétaire. — IV. Le Parlement et les emprunts.

Nous avons vu dans quelles conditions le Parlement russe concourait à l'élaboration des lois.

Mais en Russie, comme partout ailleurs, certaines mesures qui revêtent la forme extérieure de lois ne sont en réalité, si l'on considère le fonds des choses, que des actes de pure administration. Il leur manque ce caractère de généralité qui constitue l'essence des dispositions vraiment législatives, des *lois* au sens matériel du mot. C'est ainsi, pour ne citer que deux ou trois exemples (1), que les décisions relatives à la construction des chemins de fer de l'Etat, les aliénations de propriétés ou de revenus publics doivent suivre la procédure législative ordinaire et ne peuvent recevoir la sanction impériale qu'après un vote concordant des deux Chambres. Il faut également une loi pour autoriser l'établissement de sociétés par actions, quand elles demandent quelque dérogation au droit en vigueur.

(1) Cf. *Statut organique de la Douma d'Empire*, art. 31. — L'énumération n'est d'ailleurs pas limitative, car l'Empereur peut toujours soumettre à la Douma des questions qui ne relèvent pas normalement de la compétence parlementaire. — Cf. *supra*, p. 164.

Mais ce sont les actes de haute administration financière, et d'abord le budget, qui constituent la principale exception. C'est sur eux que nous voudrions insister d'une façon particulière.

I

L'établissement du budget des recettes et des dépenses publiques a beau n'être en lui-même qu'un acte de pure administration, son importance est telle dans l'économie générale de l'Etat qu'il a toujours été confié au pouvoir législatif (1).

Avant l'institution du Conseil d'Empire, le pouvoir législatif était d'ailleurs mal distingué du pouvoir exécutif et ne limitait guère son action. Tout budget, conçu comme une autorisation de percevoir ou de payer pendant un certain laps de temps, n'avait donc aucune raison d'être : en droit, sinon en fait, l'administration impériale vivait au jour le jour.

Sans doute une certaine régularité finit par prévaloir, et, quand Alexandre I^{er} créa les ministères en 1802, le ministre des finances fut chargé d'établir annuellement un état détaillé des recettes et des dépenses publiques. C'était bien là, si l'on veut, un commencement de budget, mais de budget purement descriptif, n'impliquant aucune réglementation véritable.

Les choses se précisèrent après 1810. Les pouvoirs exécutif et législatif restèrent bien confondus dans la personne de l'Empereur, mais il exerça l'un et l'autre suivant une

(1) M. Stourm dit que le pouvoir budgétaire est un attribut de la *souveraineté* (Cf. Stourm, *Le budget*, Paris, 1906, p. 8). Il serait peut-être plus exact de dire qu'historiquement le pouvoir budgétaire est une annexe du pouvoir législatif.

procédure particulière. En principe, le Conseil d'Empire devait être consulté pour l'élaboration des lois, et l'examen du budget rentra naturellement dans ses attributions. Le principe reçut même une application rigoureuse : seuls les budgets de 1813 et 1814 ne furent examinés que par un comité secret de quatre membres, et les événements de la politique européenne justifiaient dans une certaine mesure cette exceptionnelle simplification.

Un nouveau progrès décisif fut accompli en 1862, quand, sous l'influence de Tatarinov, le budget fut soumis à la publicité. D'ailleurs, comme le dit excellemment M. Besson (1), « si la Russie met ainsi au grand jour la situation de ses budgets, ce n'est point pour donner satisfaction à des principes que repousse sa constitution politique. Le contrôle de l'opinion n'entre guère dans les préoccupations d'un gouvernement absolu. Cette publicité n'a qu'un but, d'ailleurs très légitime : rassurer les capitaux, consolider la situation acquise aux titres russes sur le marché international et frayer la route aux émissions de l'avenir. »

Quoi qu'il en soit, le budget ne fut plus dès lors un vain mot, et, malgré l'abus des virements occultes, l'administration se trouva moins libre dans ses actes. Le rôle du Conseil d'Empire fut même analogue en réalité à celui d'un Parlement constitutionnel, car l'Empereur a *toujours* sanctionné le budget, tel qu'il était voté par le Conseil lui-même, malgré le caractère purement consultatif de cette assemblée. Le fait, comme il arrive souvent, dépassa le droit. Pour bien comprendre ce phénomène d'une extrême importance, il nous faut dire quelques mots de la procédure suivie (2).

(1) *Le contrôle des budgets en France et à l'étranger*, Paris, 1899, p. 491.

(2) Sur la procédure budgétaire avant 1906, cf. surtout le *Règle.*

Sous le régime autocratique, il n'y avait d'autre président du Conseil des ministres que l'Empereur lui-même, et l'homogénéité gouvernementale faisait le plus souvent défaut (1). Le ministre des finances ne pouvait se mettre d'accord avec ses collègues sur les propositions de crédits, car il y avait parfois de profondes divergences dans leurs conceptions politiques. Le projet de budget, présenté au Conseil d'Empire, était donc l'œuvre personnelle, unilatérale du ministre des finances et n'engageait pas le gouvernement tout entier. Qui donc avait pour tâche de concilier les différents ministres, le ministre des finances et le contrôleur de l'Etat (2) ? C'était le Conseil d'Empire lui-même, ou plutôt son *département de l'économie publique*, sa commission des finances, comme on dirait chez nous. Il recevait à cet effet les propositions budgétaires que les principaux services administratifs lui envoyaient directement, les annotations du ministre des finances et du contrôleur de l'Etat, les répliques des différents ministres, et, s'éclairant du compte-rendu de l'exercice précédent, finissait par mettre sur pied un projet définitif.

Ce travail de conciliation, qui dans les pays constitutionnels incombe au pouvoir exécutif (3), supposait chez les membres du Conseil un certain esprit de transaction, capable de solutionner les conflits. Non seulement ils se met-

ment du 22 mai 1862 ; Korkounow, *ouvr. cité*, t. II, p. 134 ; A. Rafalovich, *Les finances de la Russie*, dans la *Revue économique internationale*, mai 1907.

(1) Cf. A. Leroy-Beaulieu, *ouvr. cité*, t. II, p. 87.

(2) Le contrôle de l'Etat constitue en Russie un ministère spécial, distinct du ministère des finances.

(3) Cependant les comités permanents des Etats-Unis, comme autrefois ceux de la Révolution française, jouent un rôle analogue à celui du Conseil d'Empire avant 1906.

taient d'accord avec les différents ministères, ce qui explique pourquoi l'Empereur sanctionnait toujours ultérieurement leurs votes, mais aucune divergence sérieuse ne s'élevait au sein du Conseil lui-même, en sorte que le département de l'économie publique et l'assemblée générale ensuite votaient toujours à l'unanimité !

Malheureusement, le département de l'économie publique disposait d'un trop petit personnel et de trop peu de temps pour mener à bien cette tâche écrasante. « On fut ainsi amené peu à peu, pour éviter des échanges de notes inutiles, à effectuer l'examen préalable des budgets particuliers dans des commissions de fonctionnaires où étaient à la fois représentés le ministère intéressé, le ministère des finances et le contrôle de l'Empire. L'expérience a fait constater les avantages du système, ces discussions orales aboutissant dans la plupart des cas à une entente entre les services intéressés, le ministère des finances et le contrôle, et le Conseil de l'Empire n'ayant plus à s'occuper de régler des différends de peu de portée (1). » Son rôle devint ainsi le même que celui des Parlements dans les pays occidentaux.

Mais pour achever cette évolution, il fallait rendre le ministère plus homogène par la création d'un président du Conseil des ministres : c'est ce que fit l'oukaze du 19 octobre 1905 (2). Cette réforme capitale appartient d'ailleurs au grand mouvement politique des dernières années. Elle a

(1) Cf. l'excellente traduction officielle du *Projet de budget des recettes et des dépenses de l'Empire pour l'exercice 1907, mémoire explicatif du ministre des finances* (M. Kokovtsov), p. 8. C'est le premier budget déposé sur le bureau du Parlement.

(2) Oukaze de la plus haute importance, mais qui ne nous intéresse ici que par ses conséquences indirectes. Il a été rédigé sous l'inspiration du comte Witte, qui fut ainsi le premier président du conseil des ministres.

suivi de près l'institution de la Douma d'Empire et le manifeste du 17 octobre conférant à cette assemblée des pouvoirs législatifs. Dorénavant le budget ne peut être sanctionné sans l'approbation du Conseil d'Empire et de la Douma. Le ministre des finances dépose le projet de budget sur le bureau des deux Chambres au nom du gouvernement *tout entier*, ce qui leur épargne ce travail purement administratif de conciliation que nous avons critiqué plus haut.

Il semble donc que le budget russe affecte à peu près les allures d'un budget constitutionnel, mais il ne faut pas se fier aux apparences. Si l'on étudie d'un peu plus près la réglementation des droits budgétaires du Parlement, telle qu'elle ressort des dispositions du 8 mars 1906, on verra qu'ils sont réduits pour ainsi dire à néant, que les exceptions suppriment à peu près le principe et que l'autocratie reprend d'une main ce qu'elle abandonne de l'autre.

Nous ne croyons pas qu'il existe dans aucun pays du monde un Parlement dont les pouvoirs en matière financière soient aussi étroitement limités.

II

Examinons d'abord sur quoi portent au juste les délibérations budgétaires : qu'est-ce qui est soumis au vote du Parlement ? C'est le seul moyen de saisir avec précision la nature et l'étendue de ses pouvoirs.

Naturellement, c'est le budget de l'Etat qui doit être en principe examiné par les Chambres. Les budgets locaux des villes et des gouvernements jouissent, comme on sait, d'une pleine autonomie depuis les réformes d'Alexandre II. Il n'y a rien qui rappelle cette subordination financière des départements à l'Etat, telle qu'elle existait en France avant la loi du 18 juillet 1892. Toutefois, s'il est nécessaire d'élever les

impositions locales au-delà du tarif voté par les *zemstvos* ou les *doumas* municipales, cette mesure est de la compétence du Parlement.

N'oublions pas d'autre part que l'institution des *zemstvos* n'est pas encore étendue à tout l'Empire et que, dans les gouvernements où elle fait défaut, c'est aux Chambres législatives qu'il appartient de prévoir et de répartir les contributions locales (1).

D'ailleurs le budget de l'Etat russe, pas plus que celui de l'Etat français, ne comprend toutes les recettes et toutes les dépenses de l'administration centrale. Certaines institutions particulières ont gardé leur pleine autonomie : elles constituent ce que nous appellerions en France des établissements publics et leur budget n'est pas soumis à l'examen du Parlement. Les partis d'opposition représentés à la seconde Douma ont vivement critiqué cet échec au principe de l'unité budgétaire, qui resserre d'autant les limites du pouvoir législatif. M. Koutler, député constitutionnel-démocrate, ancien fonctionnaire du ministère des finances, a notamment combattu l'autonomie budgétaire des *Institutions de l'Impératrice Marie* (2), dans la séance du 20 mars 1907. Voici la partie essentielle de son argumentation : « Parlant de notre système budgétaire, je ne puis passer sous silence les graves lacunes qui se manifestent au sein même du budget. Toutes les recettes et toutes les dépenses

(1) C'est ainsi que le 14 juin 1908, la Douma d'Empire a examiné les budgets des gouvernements de Vitebsk, Kiev, Minsk, Mohilev et Podolsk. Elle s'est transformée pour ainsi dire d'une façon temporaire en un grand *zemstvo* de gouvernement.

(2) Ces institutions, dont l'origine remonte à l'Impératrice Marie Feodorovna, femme de Paul I^{er}, consistent surtout en œuvres de bienfaisance et d'instruction publique. Elles ont été réunies sous une même administration autonome.

de l'Etat sont loin d'y être inscrites : un département tout entier n'y figure pas, département de la plus haute importance avec un budget de plusieurs millions. Je veux dire le département des Institutions de l'Impératrice Marie. Cet établissement jouit de certains droits régaliens. C'est à son profit qu'on a monopolisé la fabrication et la vente des cartes à jouer, qu'on perçoit un certain nombre d'impôts, l'impôt sur les spectacles notamment. C'est encore à son profit que le Trésor public alloue une subvention très importante, atteignant trois millions et demi de roubles. Enfin cet établissement dispose de ressources particulières considérables. Et cependant la Douma d'Empire n'a pas le moindre renseignement sur la façon dont les dépenses sont effectuées... Ce phénomène est d'autant plus étrange que les services, dont est chargé le département de l'Impératrice Marie, ne semblent pas de nature à exiger le secret. »

Il ne faut pas du reste exagérer les critiques, car dans tous les pays nous retrouvons ces régimes d'exception (1). L'opposition politique a bien d'autres réformes à conquérir, elle trouve devant elle assez de défauts à censurer pour ne point s'attarder à ces questions de détail.

En étudiant les limitations que le règlement du 8 mars 1906 (2) apporte au droit budgétaire proprement dit, nous

(1) M. Koutler a présenté une autre critique beaucoup plus décisive, à savoir que les comptes du département de l'Impératrice Marie échappent au contrôle général de l'Etat. Mais ce point de vue nous fait sortir de notre sujet.

(2) Un commentaire intéressant, mais partial, de ce règlement figure dans l'ouvrage de Bogolèpov : *Financy, pravitelstvo i obščestvennyé interery* (Les finances, le gouvernement et les intérêts sociaux), Saint-Pétersbourg, 1907, p. 49 et suiv. — Cf. aussi les mémoires budgétaires du ministre des finances, traduits en français (notamment les tableaux annexes pour l'exercice 1908).

allons aborder un ordre de questions beaucoup plus important.

Le Parlement n'a pas le droit de statuer librement, comme il le veut, sur tous les chapitres du budget. On a dit pour justifier cette entrave à la liberté parlementaire que dans les pays les plus démocratiques, en France même depuis 1900 (1), la Chambre des députés n'est pas absolument libre dans l'examen du budget. Mais cette comparaison ne prouve rien, car, si la Chambre française a les mains liées, c'est qu'elle se les est liées elle-même. Elle pourrait recouvrer tout son pouvoir le jour où elle le voudrait. Elle n'aurait même pas besoin pour cela du consentement de la Chambre haute, car ces limitations figurent à son règlement intérieur. En Russie, au contraire, le Conseil d'Empire et la Douma se trouvent liés par un oukaze antérieur à leur première convocation, et, pour le modifier, le consentement de l'Empereur est évidemment nécessaire.

Il y a d'abord toute une catégorie de dépenses qui échappent à l'examen du Parlement, *dans la mesure où elles n'excèdent pas les crédits de 1906*, à savoir la somme de 27.560.918 roubles. Le budget de 1906, sanctionné le 29 décembre 1905, n'a d'autre caractéristique particulière que d'être le dernier du régime autocratique, mais il acquiert par là même une importance constitutionnelle pour l'avenir. Le gouvernement a voulu consolider, cristalliser en quelque sorte, un certain nombre de crédits antérieurs aux réformes de 1906. Ce sont : 1° les dépenses du ministère de

(1) Cf. notamment la modification du règlement votée sur la proposition de M. A. Berthelot pour enrayer l'augmentation des dépenses.

la Cour Impériale et des services qui s'y rattachent, soit 16.359.595 roubles (1). Ce fonds consolidé d'un nouveau genre dépasse de beaucoup les proportions d'une liste civile ordinaire, et c'est par là justement qu'il prête à la critique. Le budget du ministère de la Cour ne pourvoit pas seulement aux dépenses particulières de la famille impériale, mais on y voit figurer par exemple des subsides à l'Académie des beaux-arts, au musée Alexandre III, aux théâtres impériaux, etc... Ces dépenses peuvent être sans doute très légitimes en elles-mêmes, mais on ne voit pas pourquoi elles échappent au vote du Parlement.

Cette exception, plus ou moins difficile à justifier, trouve son explication dans l'histoire. Dès avant l'institution de la Douma d'Empire, le ministre de la Cour déclarait au ministre des finances le chiffre global des crédits nécessaires à son département, chiffre porté tel quel au budget de l'Etat sans qu'aucun ministre, ni même le Conseil d'Empire puissent présenter la moindre observation (2).

2° Les dépenses relatives aux deux chancelleries impériales, soit 1.201.323 roubles (3). On peut les considérer comme une annexe du budget de la Cour. Il convient en tout cas de rapprocher les deux exceptions pour en bien saisir la portée véritable.

(1) Cf. *Règlement du 8 mars 1906*, art. 5, reproduit par l'article 115 des *lois fondamentales*.

(2) Un certain progrès a même été réalisé, car autrefois le budget de la Cour échappait à la procédure ordinaire, quel qu'en fût le montant, tandis qu'aujourd'hui l'exception ne vaut que dans la limite des crédits de 1906.

(3) Il s'agit d'abord de la chancellerie particulière de Sa Majesté l'Empereur, du Cabinet, comme on disait au XVIII^e siècle, dont les attributions ont été fortement réduites à partir de 1880, — puis de la chancellerie des requêtes, créée en 1895. La réunion de ces deux chancelleries constitue le secrétariat de l'Empereur.

3° 10.000.000 de roubles sans aucune destination précise. C'est une sorte de carte blanche pour faire face, le cas échéant, aux dépenses extraordinaires. Le gouvernement, désireux de conserver cette ressource très commode, l'a soustraite à l'examen des Chambres (1).

Ce genre de crédits qui a pour but de prévoir en quelque sorte l'imprévu peut être justifié en lui-même, bien qu'il semble favoriser le développement des dépenses. Nous le retrouvons en Angleterre avant 1862, en Italie, en France même dans la comptabilité départementale, et ces différents pays peuvent être cités comme des modèles d'organisation budgétaire. Mais en Italie, par exemple, pour sauvegarder les droits du Parlement, on a pris soin de spécifier que le gouvernement ne pourrait disposer de ces crédits extraordinaires en l'absence des Chambres législatives.

Rien de pareil en Russie. Ce chapitre des dépenses constitue en fait un véritable fonds secret, sur lequel aucun contrôle effectif ne pourra ultérieurement s'exercer. Il sert à gratifier des littérateurs dévoués à la politique gouvernementale ou bien à payer « certaines dépenses connues de Sa Majesté » (2).

Peu importe d'ailleurs la légitimité d'un pareil crédit. Ce que rien ne peut justifier, c'est qu'on l'ait exclu du vote parlementaire : cet acte de défiance à l'égard de la Douma nouvellement instituée marque l'absence de toute sincérité constitutionnelle de la part du gouvernement.

Il va sans dire qu'il faut le consentement des Chambres législatives pour dépasser les crédits alloués en 1906 à ces

(1) Cf. *Règlement du 8 mars 1906*, art. 6.

(2) Cf. Bogolépov, *ouvr. cité*, p. 72.

différentes catégories de dépenses (1). Mais le cas ne s'est pas encore présenté jusqu'ici.

D'autres restrictions très importantes viennent d'ailleurs limiter le droit budgétaire du Parlement. Voici d'abord l'article 7 du règlement de mars (2) : « Les crédits affectés au paiement des dettes publiques et autres obligations contractées par l'Etat ne sont pas susceptibles de réduction. » Ces crédits figurent pour 438 millions de roubles au budget de 1908 (3). Ils représentent les intérêts et l'amortissement contractuel de la dette nationale, dette sacrée qu'aucun Parlement ne peut songer à mettre en discussion. C'est là une garantie qui intéresse particulièrement les créanciers français. On peut soutenir que cet article du règlement de mars fortifie le crédit de l'Etat, bien que l'esprit du législateur soit une garantie plus sûre que toutes les réglementations possibles. Les Anglais, si pénétrés du véritable constitutionnalisme, ont eux-mêmes compris dans leur fonds consolidé les intérêts de la dette inscrite et flottante (4).

Mais ce qu'il faut affirmer d'une façon très énergique, malgré l'interprétation de certains juristes réactionnaires, c'est le droit pour le Parlement de refuser les crédits nécessaires au paiement des intérêts quand il juge l'emprunt illégal.

Si le gouvernement conclut un emprunt sans observer les formes prescrites dont nous parlerons plus loin, il faut

(1) Cf. cependant *infra*, p. 188.

(2) Constitutionnalisé par l'article 114 des *Lois fondamentales*.

(3) En additionnant le budget ordinaire et le budget extraordinaire.

(4) Il est vrai que le Parlement britannique peut modifier le fonds consolidé quand il lui plait. La consolidation est simplement présumée. En Hollande, les Etats généraux votent le fonds consolidé tous les dix ans pour affirmer leur droit.

que les Chambres aient en leur pouvoir un moyen efficace de l'amener à résipiscence.

Mais ce n'est pas tout. Un principe général vient paralyser l'initiative parlementaire là où elle subsiste encore. Il est interdit de légiférer par voie budgétaire (1). Tout crédit basé sur une loi ne peut être supprimé, accru ou diminué par voie d'amendement au budget. Il faut d'abord modifier la loi qui base le crédit en question suivant la procédure législative ordinaire (2).

S'il en était autrement, une loi pourrait être abrogée *en fait* par la volonté unilatérale du Conseil d'Empire ou de la Douma, sans un vote concordant de l'autre Chambre et sans l'approbation de l'Empereur : il suffirait de refuser les crédits nécessaires à son application. On estime à plus de 700 millions de roubles les dépenses que les commissions du budget et les Chambres elles-mêmes ne peuvent ainsi modifier au cours de la discussion annuelle du budget. Ce sont des crédits « cuirassés », pour employer l'expression pittoresque des orateurs russes. Le seul pouvoir des Chambres à leur égard consiste à vérifier s'ils sont bien réelle-

(1) Il est intéressant de rapprocher du droit russe l'article 67 de la Constitution japonaise : « L'assemblée impériale ne peut, sans le consentement du gouvernement, supprimer ni réduire les dépenses établies par le pouvoir constitutionnel de l'Empereur et les dépenses qui sont la conséquence d'une loi ou d'une obligation légale du gouvernement. »

(2) Quand les Chambres législatives prévoient qu'au cours de l'exercice une loi nouvelle sera probablement votée, elles peuvent inscrire au budget des « crédits conditionnels » pour faire face aux dépenses éventuelles de son application, mais le gouvernement ne peut utiliser ces crédits qu'avec le consentement du Conseil d'Empire et de la Douma : ils ne figurent au budget que pour assurer l'équilibre. Ce système des crédits conditionnels rend un peu de liberté aux discussions budgétaires (Cf. art. 13 du *Règlement de mars*).

ment basés sur une loi qui les immobilise. Mais c'est là un travail gigantesque, surtout au début de l'ère constitutionnelle, et les pertes de temps qu'il occasionne sont considérables. Ainsi M. Kokovtsov, ministre des finances, a dû fournir à la commission du budget de la seconde Douma cinq volumes de textes législatifs pour justifier les crédits et les recettes de son seul département ministériel, pour démontrer à la Douma qu'elle ne pouvait y toucher par voie budgétaire ! D'ailleurs, comme le disait très bien le député Ajdémov à la séance du 12 janvier 1908, ces chiffres cuirassés par des lois sont inégalement répartis entre les différents ministères. Le département de l'intérieur, par exemple, a presque tous ses crédits cuirassés par des lois, tandis que le ministère des voies de communication (et cela pour des raisons purement fortuites) n'a pas pris soin de faire stabiliser ses dépenses par des textes législatifs. Dans l'espèce, pour employer les expressions mêmes de M. Ajdémov, ç'a été, avant la convocation de la première Douma, une véritable « course au clocher » entre les différents ministères : à qui aura fait le plus tôt consolider ses dépenses par des actes impériaux, alors que l'Empereur conservait encore toute la plénitude du pouvoir législatif (1).

(1) Un conflit très intéressant s'est élevé à ce sujet au mois d'avril 1908. La chancellerie du ministère des voies de communication, n'ayant aucun crédit « cuirassé » par la loi, recourut à de simples oukazes pour fixer l'organisation de ses services et les dépenses corrélatives. Elle espérait ainsi échapper au contrôle parlementaire. Mais la Douma, sur la proposition de M. Chingarev, déclara que des oukazes impériaux ne suffisaient pas pour « cuirasser » des crédits et, voulant affirmer son droit, elle réduisit d'un rouble le budget de la chancellerie. L'extrême droite ayant quitté la salle des séances, le vote fut unanime, et le Conseil d'Empire le ratifia. Ce « rouble constitutionnel » est demeuré célèbre.

L'article 5 du règlement de mars prévoit expressément l'une des applications de ce principe général. Le gouvernement n'a pas besoin d'un vote parlementaire pour les crédits du ministère de la cour, *même s'ils dépassent le chiffre de 1906*, quand cet accroissement de crédits est nécessité par les lois mêmes qui régissent la famille impériale : quand il s'agit notamment d'un apanage de nouveau-né, d'une dot ou d'une pension de veuve. Ainsi la famille impériale, quel que soit le nombre de ses membres, n'est pas subordonnée financièrement aux Chambres législatives (1).

Dans l'ensemble, et pour résumer l'exposé précédent, on peut dire que la moitié du budget environ échappe au vote annuel du Parlement.

Les autres crédits que les Chambres peuvent librement examiner sont pour la plupart des crédits *évaluatifs* (2). En effet, presque tous les crédits *limitatifs* étant prévus par des lois se trouvent cuirassés. Mais la Douma ne peut agir aussi efficacement sur les crédits évaluatifs que sur les crédits limitatifs : on peut limiter un traitement d'une façon certaine, mais on ne peut évaluer avec précision combien coûtera l'approvisionnement de l'armée ou combien de dépenses nécessitera le monopole de l'alcool. Un très faible

(1) Surtout que l'Empereur peut modifier comme il l'entend le statut de la famille impériale sans en référer aux Chambres. Au point de vue formel, ce statut n'est donc pas une loi, mais il est ainsi désigné officiellement (Cf. *Lois fondamentales*, texte du 24 avril 1906, art. 25) et c'est pourquoi l'on peut considérer l'article 5 du règlement de mars comme un cas particulier de l'article 10, bien qu'il envisage une hypothèse d'une nature toute particulière.

(2) Nous rappelons que les crédits limitatifs ne peuvent être dépassés par l'administration. Les crédits évaluatifs au contraire ne font qu'estimer d'avance la somme que coûtera l'exécution d'un service nécessaire.

écart dans le prix des matières premières peut ruiner les plus habiles prévisions. C'est donc là où le Parlement peut le moins agir qu'on lui a laissé les mains libres !

Une législation aussi restrictive devait nécessairement soulever des critiques. Ce sont aujourd'hui des problèmes qui passionnent l'opinion, et nous sommes bien loin de l'époque où, en pleine autocratie, quelques voix timides parlaient de représentation nationale et de droit budgétaire, où le grand poète Pouchkine disait avec une délicieuse ironie : « Je ne murmure pas contre les dieux qui m'ont refusé le suave bonheur de discuter les impôts (1) ! »

Aujourd'hui, l'on murmure. Les constitutionnels-démocrates ont déposé un projet de réforme sur le bureau de la seconde et de la troisième Douma (2). Il ne peut s'agir d'ailleurs que d'une réforme partielle, car ce régime restrictif est en grande partie constitutionnalisé par les lois fondamentales, dont l'Empereur seul peut proposer la révision. Mais dans la mesure où elle est possible, elle s'impose.

(1) *Ja ne ropchtchou o tom, chto otkazali bogui
Mné v sladkoï outchasti osparivat nalogi.*

(2) On reproche à cette législation budgétaire d'avoir été élaborée avant le manifeste du 17 octobre, c'est-à-dire alors que la Douma était purement consultative. Elle ne serait plus en harmonie avec une Douma législative. Mais, comme l'a dit M. Kokovtsov, cette objection est fautive historiquement. Il a même ajouté qu'en tout état de cause, elle ne prouverait rien, car une Douma consultative, par le seul fait qu'on peut ne pas suivre ses avis, a moins besoin d'être « liée » dans l'exercice de ses pouvoirs qu'une Douma législative. Il a toutefois reconnu que quelques modifications de détail pouvaient être opportunes. La Douma d'Empire a clos cette discussion très intéressante, le 17 janvier 1908, par le vote suivant : « La Douma, reconnaissant qu'il y a lieu de modifier le règlement du 8 mars 1906, et sans indiquer l'étendue de ces modifications, transmet le projet de loi à la commission du budget. »

Pour savoir exactement sur quoi portent au juste les délibérations budgétaires, il nous reste à dire quelques mots de la spécialité des crédits. Plus le budget se trouve divisé en chapitres petits et nombreux, plus le Parlement émet de votes et plus son pouvoir effectif est considérable. A ce point de vue encore la Russie est beaucoup moins libérale que les pays occidentaux, la France notamment. Le budget de l'Empire est d'environ 6.700 millions de francs (1). Les recettes sont divisées en 44 paragraphes, et les dépenses en 431 « numéros ». L'importance individuelle moyenne des chapitres est de 28 millions de francs (2), c'est-à-dire sept fois plus qu'en France ! Mais il est probable que leur nombre augmentera peu à peu, par une évolution semblable à la nôtre. D'ailleurs beaucoup de bons esprits trouvent la spécialisation française excessive. Elle entraînerait de plus une perte de temps considérable dans un budget aussi vaste que le budget russe.

III

L'année financière commence le 1^{er} janvier, mais dès le 1^{er} octobre précédent le ministre des finances dépose le projet de budget sur le bureau des deux Chambres *à la fois* (3). C'est bien la Douma d'Empire qui vote le budget la première, comme tous les projets de lois d'initiative gouvernementale (4). Elle doit même avoir terminé ses travaux le 1^{er} décembre, pour que la Chambre haute ait le temps ma-

(1) Nous nous exprimons en francs et non plus en roubles, pour faciliter les comparaisons.

(2) Cette moyenne cache d'ailleurs des écarts très considérables : tel chapitre est de 10.335 francs, tel autre de 1 854.063.000 francs !

(3) Les budgets particuliers des ministères sont déposés au cours du mois de septembre. — Cf. *règlement de mars*, art. 1^{er}.

(4) Cf. *suprà*, p. 166.

tériel de délibérer à son tour. Mais la commission du Conseil d'Empire peut examiner le projet fragmentairement sans attendre le vote de la Douma (1).

Il doit arriver fatalement que les votes du Conseil d'Empire et de la Douma ne concordent point. Le règlement de mars a prévu différents moyens pour les mettre d'accord. D'abord le Conseil d'Empire peut prendre l'initiative d'une commission mixte qui se chargera d'élaborer un projet d'entente : c'est le droit commun de la procédure législative (2). Mais les Chambres peuvent persévérer dans leur désaccord, sans tenir compte des avis de la commission. Dans ce cas, pour que le budget puisse être sanctionné avant l'ouverture de l'année financière, on conserve les crédits qui figuraient au budget précédent. C'est là une disposition assez originale qui semble inspirée du droit public autrichien. Si les Chambres ne peuvent se mettre d'accord, on conserve le chiffre de l'année précédente.

Toutefois, si elles s'entendent pour augmenter le crédit, mais divergent quant à la mesure de cette augmentation, c'est le chiffre le plus bas qui est adopté. Si par exemple la Douma veut accroître de 10 millions de roubles un crédit donné, tandis que le Conseil d'Empire ne veut l'accroître que de 5 millions, c'est le chiffre de 5 millions qu'on adoptera, parce qu'il se rapproche le plus de celui de l'année précédente. On ferait un raisonnement analogue, mais inverse, s'il s'agissait d'une diminution de crédit : ce serait dans ce cas le chiffre le plus fort qu'on adopterait (3).

(1) Certains conseillers d'Empire ont soutenu, au mois de février 1907, qu'il fallait au contraire attendre le vote de la Douma. Le comte Witte, fidèle à ses habitudes de contradiction, défendait ce point de vue le 27 février et le combattait la semaine suivante.

(2) Cf. *suprà*, p. 170.

(3) La discussion du budget de 1908 a fourni un bon exemple de

Enfin si l'Empereur ne sanctionne pas le budget avant le 1^{er} janvier, que va-t-il se passer ? Dans la pure doctrine constitutionnelle, il devrait être obligé de donner sa sanction ou d'obtenir un vote de douzièmes provisoires. Mais il n'en est rien en Russie : on n'a pas voulu que l'Empereur autocrate fût à la merci des Chambres nouvellement instituées. S'il ne sanctionne pas le budget, c'est celui de l'année précédente qui reste en vigueur avec les modifications rendues nécessaires par les lois nouvelles (1). Le conseil des ministres, par une opération très simple, trop simple même, s'ouvre à lui-même des douzièmes provisoires. Ainsi le refus du budget ne peut constituer une arme dans la main du Parlement, puisque le gouvernement a toujours la faculté de passer outre.

Ces règles ont été appliquées pour la première fois en 1907. Ce n'est pas que l'Empereur ait refusé de sanctionner le vote des Chambres, mais, après la dissolution de la première Douma, il n'y avait plus de Chambres. Dans un pays vraiment constitutionnel, le chef de l'Etat aurait dû convoquer la nouvelle assemblée en temps utile pour qu'elle pût au moins voter des douzièmes provisoires. Mais l'Empereur de Russie, libre de ses mouvements, n'a convoqué la nouvelle Douma que pour le 20 février 1907.

C'était la première fois depuis 1885, comme le dit très bien M. Raffalovich (2), que le *Journal officiel* de l'Empire

cette procédure. La Douma ayant voté 9.548.339 roubles pour la construction de nouveaux cuirassés et le Conseil d'Empire 20.798.339 roubles, c'est ce dernier chiffre qui a été adopté, parce qu'il se rapprochait davantage des crédits de l'exercice 1906 (36.164.800). On s'est référé au budget de 1906, parce qu'il n'y a pas eu de budget en 1907. — Cf. *suprà*, p. 163.

(1) La constitution japonaise renferme une disposition analogue (art. 71).

(2) Cf. A. Raffalovich, *article cité*.

ne publiait pas au premier janvier le budget de prévision revêtu de la sanction impériale : il contenait seulement le texte de la décision gouvernementale relative à trois douzièmes provisoires.

Le budget de 1907 fut donc soumis en retard aux délibérations de la seconde Douma. Sa commission travailla énergiquement pendant quelques semaines, mais une nouvelle dissolution vint stériliser ses efforts au moment où ils allaient aboutir. Il y aura donc eu un projet de budget pour 1907, il y aura eu des douzièmes provisoires, mais il n'y aura pas eu de budget proprement dit. Le premier budget voté par les Chambres a été celui de 1908, avec six mois de retard d'ailleurs.

En Russie, comme en Angleterre, le Parlement doit voter tous les ans non seulement le budget, mais le contingent des armées de terre et de mer. Là encore, par une disposition analogue à celle que nous venons d'étudier, le pouvoir des Chambres ne peut se transformer en moyen de lutte avec le gouvernement. Si le contingent des nouvelles recrues n'est pas voté et sanctionné en temps utile, c'est-à-dire au 1^{er} mai, l'Empereur le détermine lui-même par oukaze, sans que le contingent de l'année précédente puisse être toutefois dépassé (1).

Nous n'insisterons pas sur la législation des crédits supplémentaires. Ils doivent être en principe accordés par les deux Chambres et sanctionnés par l'Empereur, comme le

(1) Cf. *Lois fondamentales*, article 119. — A la différence de l'Angleterre, il ne s'agit pas du contingent total, mais seulement du contingent des nouvelles recrues.

budget lui-même. Mais les exceptions ruinent à peu près la règle. En cas d'urgence, en temps de guerre et même pour les préparatifs de la guerre, le gouvernement peut s'ouvrir à lui-même des crédits hors budget par simple oukaze, sans recourir au Parlement (1). Le pouvoir des Chambres est ainsi dépourvu de toute garantie effective.

Enfin le budget retourne, après son exécution, devant la Douma et le Conseil d'Empire, qui doivent le régler définitivement, suivant le droit commun des constitutions européennes (2).

IV

Nous disions au début de ce chapitre qu'il n'existe dans aucun pays du monde un Parlement dont les pouvoirs en matière financière soient aussi étroitement limités. L'exposé qui précède justifie cette assertion, mais elle apparaîtra comme encore plus solidement fondée si nous abordons le sujet des emprunts.

D'après l'article 118 des lois fondamentales, les emprunts sont normalement votés par les Chambres et sanctionnés par l'Empereur. Mais c'est un oukaze qui détermine « la date et les *conditions* de l'exécution ». Que faut-il entendre au juste par ces termes ? Le gouvernement russe soutient que le rôle des Chambres législatives se réduit à fixer le montant même de l'emprunt. Ce serait l'oukaze qui déterminerait non seulement la date et les formalités de l'opération, mais le taux de l'intérêt, le taux de l'émission, le mode d'amortissement, etc... La Douma d'Empire, au contraire, s'inspirant du véritable esprit constitutionnel, prétend se réserver

(1) Pour la procédure, on suit le règlement du 26 février 1890.

(2) Cf. *Statut organique de la Douma d'Empire*, article 31, 3^e point.

la fixation de tous les caractères « essentiels » de l'emprunt, pour ne laisser au gouvernement que la détermination des détails secondaires et proprement bureaucratiques (1). Cette interprétation de la Douma d'Empire n'est sans doute pas conforme à l'esprit du législateur, mais étant donné qu'elle ne viole pas le texte même de la loi, nous souhaitons vivement qu'elle prévale dans la réalité politique, car l'expérience des peuples occidentaux milite en sa faveur (2).

Quoi qu'il en soit, cette incertitude constitue déjà pour les Chambres une cause de faiblesse. Mais ce n'est pas tout : dans certaines circonstances le gouvernement peut se passer du Parlement. D'abord en temps de guerre et même pour les préparatifs de la guerre, un *oukaze* de l'Empereur suffit. De plus, quand le budget n'a pas été sanctionné par l'Empereur et que le gouvernement s'est ouvert à lui-même des douzièmes « définitifs », l'intervention des Chambres n'est pas nécessaire pour conclure un emprunt.

Cette disposition apparaît comme tout simplement monstrueuse. L'Empereur jouit d'un pouvoir discrétionnaire pour refuser la sanction du budget, et, s'il la refuse, les dépenses, qui n'ont pas été autorisées par un vote du Parlement, peuvent être couvertes au moyen d'emprunts discrétionnairement conclus ! Nous sommes alors en pleine autocratie.

(1) En France, le décret fixe le mode et le taux d'émission, tandis que la loi fixe la valeur nominale, le taux de l'intérêt et les conditions d'amortissement, s'il y a lieu. Un arrêté ministériel règle ensuite les détails techniques.

(2) La question s'est posée deux fois en 1908, notamment au mois de décembre pour l'emprunt extérieur de 450 millions de roubles. L'article 118 des lois fondamentales a été minutieusement examiné au cours de la discussion, mais l'interprétation du ministre et celle de la Douma restent diamétralement opposées.

Le gouvernement soutient même qu'en temps normal, il n'est pas besoin d'avoir recours aux Chambres pour le renouvellement d'un emprunt. C'est ainsi qu'au mois de janvier 1908, 163 millions de roubles sous forme d'obligations à court terme venaient à échéance en vertu même du contrat d'émission. Le ministre des finances Kokovtsov, ne pouvant faire face au remboursement, renouvela par oukaze la série sortante. Il déclarait que cette opération, n'apportant aucune ressource nouvelle au gouvernement, ne pouvait être considérée comme un nouvel emprunt. Mais la Douma d'Empire réfuta cette argumentation au mois de juin 1908. Elle fit très justement remarquer que la nouvelle série émise portait une autre numérotation, que le taux de l'intérêt était élevé de 3, 60 0/0 à 4 0/0, qu'un nouveau délai fixé par l'oukaze constituait véritablement un second emprunt. Et l'assemblée, suivant l'opinion de son rapporteur, exprima le vœu qu'à l'avenir le ministre des finances se maintînt dans la stricte légalité (1). Là encore c'est l'interprétation différente de l'article 118 des lois fondamentales qui divise la Douma d'Empire et le gouvernement.

C'est sans aucun doute dans le domaine des questions financières que le Parlement russe se trouve le plus mal armé, si on le compare aux assemblées politiques des autres pays constitutionnels.

(1) Cf. séance de la Douma du 4 juin 1908.

CHAPITRE III

FONCTIONS DE CONTRÔLE.

Le contrôle du pouvoir exécutif par les Chambres législatives était sans aucun doute le point capital des réclamations populaires en 1905. Il apparaissait comme le moyen le plus efficace de réfréner l'arbitraire de la bureaucratie. C'est sous la pression de l'opinion publique que le manifeste du 17 octobre promet d'accorder aux représentants du peuple une part effective dans le contrôle de l'administration. Voyons si le gouvernement a tenu parole.

Le Conseil d'Empire et la Douma peuvent interpeller les ministres sur la *légalité*, mais non sur l'*opportunité* de leurs actes ou des actes de leurs subordonnés. Tant que les ministres demeurent dans la stricte légalité, les Chambres n'ont pas à intervenir. C'est devant l'Empereur seul qu'ils sont responsables de leurs actes *impolitiques*. Autrement dit, le droit constitutionnel russe repousse nettement le parlementarisme anglais pour adopter l'autoritarisme prussien. Les Chambres participent à la confection des lois, mais le chef de l'Etat dirige seul la politique gouvernementale.

Voici la procédure même de l'interpellation (1). La de-

(1) Cf. *Statut organique de la Douma d'Empire*, articles 33, 58-60 et *Statut organique du Conseil d'Empire*, articles 44, 57-59. Il ne faut pas confondre le régime des interpellations avec celui des éclaircissements demandés à l'occasion d'un projet de loi (cf. *suprà*, p. 169). Les Russes ne distinguent pas les questions des interpellations.

mande, adressée au président de la Chambre, doit être appuyée de trente signatures au moins. Si l'assemblée se prononce en sa faveur, elle est transmise au ministre compétent, qui doit y répondre dans le délai d'un mois. Il peut d'ailleurs, au lieu de donner des explications sur l'acte incriminé, exposer les motifs qui l'empêchent de répondre. Il fera valoir par exemple l'intérêt du crédit public ou tout autre argument plus ou moins précis. Cette fin de non-recevoir est absolument injustifiable, surtout dans un pays où elle n'a pas pour sanction la responsabilité du ministre devant les Chambres. Elle pourrait s'admettre à la rigueur s'il s'agissait d'une simple question d'opportunité politique, mais, quand la légalité elle-même se trouve en jeu, aucun ministre ne devrait pouvoir se dérober.

Qu'arrive-t-il si la Chambre n'est pas convaincue par les explications du gouvernement? Elle ne peut ni traduire les ministres devant une Haute-Cour, ni exiger leur démission. « Si elle déclare, à la majorité des deux tiers, ne pouvoir se contenter de la communication ministérielle, l'affaire est soumise à l'examen de l'Empereur par le président du Conseil d'Empire. » Le contrôle des Chambres est donc à peu près illusoire, et nous estimons que la promesse du 17 octobre a été complètement éludée. La Chambre peut tout simplement *prier* le ministre de fournir des explications sur l'acte *illégal* et attirer, le cas échéant, l'attention de l'Empereur sur la question posée. Nous n'insistons pas sur cette disposition assez singulière en vertu de laquelle c'est toujours le président du Conseil d'Empire qui en réfère au souverain, même si l'interpellation vient de la Douma.

On se rappelle d'un autre côté que les droits budgétaires du Parlement sont très réduits et ne permettent guère d'imixtion dans la politique gouvernementale. On peut dire

que les Chambres se trouvent investies d'un contrôle purement consultatif.

Les différentes Doumas qui se sont succédé depuis 1906 ont toujours protesté contre ce véritable « bâillonnement » et ont fait tous leurs efforts pour agir d'une façon plus ou moins indirecte sur le pouvoir exécutif. Mais le gouvernement, qui saisit fort bien l'importance de la question, a toujours énergiquement résisté. Les oukazes de dissolution du 9 juillet 1906 et du 3 juin 1907 ou, plus exactement, les manifestes accompagnant ces oukazes, ont reproché notamment à la Douma d'avoir fait des enquêtes administratives, d'avoir ainsi commis de véritables excès de pouvoir, de s'être servie enfin des interpellations pour lutter contre le gouvernement et le discréditer dans l'opinion publique.

Le grand ennemi que combat le gouvernement est le parlementarisme, c'est-à-dire par essence la responsabilité des ministres devant les Chambres législatives. Le mot célèbre de M. Kokovtsov : « Grâce à Dieu, nous n'avons pas encore de *Parlement* ! » doit être interprété : « Grâce à Dieu, nous n'avons pas encore de *parlementarisme* ! » C'est la grande question qui divise le parti constitutionnel-démocrate et le gouvernement.

La première Douma, nettement cadette, réclama dans sa réponse au discours du trône la constitution d'un ministère s'appuyant sur la majorité de la Chambre. Le 13 mai 1906, par un ordre du jour longuement motivé, elle somma le ministère Gorémeykine de démissionner, vote qui resta naturellement sans effet. La question de savoir si certains membres de la Douma pourraient entrer dans une combinaison ministérielle apparut alors comme fondamentale. Il semble bien que le gouvernement ait songé un instant à confier un portefeuille au comte Hey-

den, membre éminent du parti octobriste (1). Ce précédent aurait pu avoir une grande importance. Le fait de choisir les ministres dans les Chambres est une porte ouverte au parlementarisme. Mais depuis 1906 l'attitude gouvernementale s'est bien modifiée : on peut affirmer que l'Empereur choisira toujours ses ministres hors de la Douma (2).

L'indépendance du pouvoir exécutif à l'égard des Chambres est la pierre angulaire de tout l'édifice constitutionnel. L'article 123 des lois fondamentales porte que les ministres sont responsables individuellement et solidairement devant le souverain. Ils encourent d'ailleurs, comme dans tous les pays, la responsabilité civile et pénale. Nous ne pouvons insister sur la mise en œuvre de cette responsabilité, car la question ne rentre pas dans une étude générale sur le Parlement russe. Nous indiquerons simplement qu'en vertu de la garantie des fonctionnaires, les ministres ne peuvent être poursuivis en matière pénale qu'avec l'autorisation de l'Empereur (3).

Nous sommes profondément persuadé qu'à l'heure actuelle, le parlementarisme pur serait un mal pour la Russie. Les octobristes l'ont combattu dès l'origine du mouvement constitutionnel (4). Les cadets eux-mêmes ne le réclament plus aussi haut qu'il y a trois ans. D'une façon générale

(1) Il y eut même des négociations avec le parti cadet.

(2) Par contre, beaucoup de ministres sont conseillers d'Empire. Nicolas II a même choisi pour ministre du commerce, au début de 1909, M. Timiriazev, membre *électif* du Conseil d'Empire.

(3) De plus, le Sénat dirigeant est toujours juge de la légalité des actes administratifs.

(4) Cf. aussi le discours de M. Goutchkov à la Douma dans la séance du 13 novembre 1907. Nicolas Tourguénev, dans ses projets constitutionnels, voulait que l'Empereur choisit *réellement* ses ministres. — Cf. *ouvr. cité*, t. III, p. 342.

L'Empire russe a tout intérêt à s'inspirer du droit public allemand plutôt que du droit public anglais : c'est une étape nécessaire dans la voie du progrès politique. M. Stolypine a eu raison de répéter que les ministres ne sont pas à la Douma comme des accusés devant un juge. Le pouvoir traditionnel de l'Empereur est encore si peu dégagé de l'absolutisme que le régime constitutionnel suffit sans le régime parlementaire. En Russie, les ministres forment comme une « doublure » du monarque, tandis qu'en Angleterre le roi forme une doublure du cabinet. Les situations ne sauraient être renversées.

Mais ce qu'il importe d'organiser dès maintenant, c'est la responsabilité effective du ministère, sans pour cela faire dépendre son existence même d'un vote du Parlement. Sa responsabilité est à l'heure actuelle tout à fait insuffisante, et, là encore, le droit public des monarchies allemandes pourrait fournir à la Russie de précieuses leçons.

M. Stolypine déclare tout simplement qu'il est responsable devant l'Empereur et devant l' « histoire ». Cette dernière sorte de responsabilité a provoqué les railleries très fines et très justes de M. Kovalevski, car elle manque manifestement de base ! Il est impossible de suivre sur ce terrain les principes réactionnaires du gouvernement.

En attendant une réforme des textes constitutionnels eux-mêmes, il faudrait au moins reconnaître aux Chambres les quelques pouvoirs dont elles disposent actuellement. On ne peut leur interdire par exemple d'émettre des opinions et des vœux politiques, qui n'enchaîneront en rien le gouvernement. Ce droit leur est pourtant contesté. Quand, au mois de mai 1906, le Conseil d'Empire émit un vote d'approbation en faveur de la déclaration ministérielle, M. Samarine objecta que les Chambres ne pouvaient ni approuver,

ni désapprouver le programme du gouvernement. En 1908, le ministre de l'instruction publique, M. Schwarz, ayant interdit aux femmes l'accès des universités, la Douma, sur la proposition de M. Milioukov, déclara grandement « désirable » de prendre des mesures transitoires et de rouvrir les portes des universités aux auditrices en cours d'études. Mais l'adjoint du ministre, M. Oulianov, protesta aussitôt, déclarant qu'un pareil vœu était illégal et constituait un véritable empiètement sur les prérogatives gouvernementales.

On pourrait citer d'autres incidents symptomatiques du même genre. Les ministres redoutent ces vœux d'ordre politique, pouvant déterminer un courant d'opinion en leur défaveur.

Il faudrait enfin reconnaître aux Chambres, dans la faible mesure où elles le peuvent, le droit d'agir sur le gouvernement par la voie budgétaire. C'est ce qu'a voulu faire la troisième Douma, au mois de juin 1908, quand elle a refusé les crédits nécessaires à la construction de quatre nouveaux cuirassés (1). M. Stolypine déclara ce refus inadmissible. « Il est d'autant plus dangereux qu'il établit un précédent contraire à notre régime politique. » Il fausse la responsabilité ministérielle devant l'Empereur et l'empêche de fonctionner normalement. D'après le président du Conseil, la Douma ne peut se mêler à l'exécutif que par voie d'interpellation, et nous savons déjà que les interpellations, suivies d'un ordre du jour purement consultatif, restent le plus souvent stériles.

Nous le répétons : il faut accroître le pouvoir de contrôle des Chambres législatives, mais sans leur accorder le droit

(1) Cf. *suprà*, p. 191 et la note 3. Sur la question du « rouble constitutionnel », cf. *suprà*, p. 187, en note.

de renverser les ministères. Le gouvernement parlementaire, qui, suivant l'expression de M. Esmein, « n'est pas autre chose que la responsabilité ministérielle poussée à ses dernières limites » (1), s'implantera peut-être quelque jour en Russie, quand le milieu social aura suffisamment évolué, mais il serait vain de l'inscrire dans les textes législatifs : il ne pourra germer que peu à peu dans les faits.

(1) Cf. Esmein, *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, 1^{re} partie, titre I^{er}, chap. v.

CONCLUSION

LA SITUATION POLITIQUE DE LA RUSSIE.

Si l'on raisonne d'une façon abstraite et quelque peu simpliste, les réformes constitutionnelles de 1905 apparaissent comme la plus grande révolution de l'histoire russe. Pierre le Grand lui-même n'a fait que développer et occidentaliser le régime autocratique, dont les véritables fondateurs ont été les princes de Moscou. En 1905 au contraire, le pouvoir monarchique est brusquement limité, la forme même du gouvernement se modifie et le constitutionnalisme fait son apparition dans le vieil empire des tsars.

Mais pour le sociologue qui se place à un point de vue moins strictement juridique, le règne de Pierre le Grand marque une révolution beaucoup plus profonde (1). A la fin du xvii^e siècle, la courbe historique de la Russie prend une direction toute nouvelle. La « sainte » Moscovie, de civilisation orientale et byzantine, marche résolument sur les traces de l'occident latin. Rien désormais ne peut l'arrêter dans cette voie. L'impulsion donnée il y a deux cents ans contient en puissance toute l'histoire politique des xviii^e et xix^e siècles. La crise de 1905 n'est en somme qu'un aboutissement.

(1) Et même, au point de vue social, l'affranchissement des serfs en 1862 ou la dissolution du *mir* à l'heure actuelle sont des phénomènes plus importants que la réforme politique de 1905. Cf. à ce sujet un intéressant article de M. Kovalevski dans la *Revue bleue* du 2 janvier 1909.

Tous les efforts tentés par les slavophiles conservateurs pour renouer une tradition définitivement morte (1) sont condamnés par avance à un échec certain. Le progrès de la Russie doit s'accomplir par une adaptation prudente des institutions occidentales. Comme l'a dit excellemment M. Milioukov (2), « l'esprit nouveau de la société russe moderne ne ressemble en rien à celui de nos ancêtres. Il ne faut donc pas, dans le développement de nos institutions, greffer les innovations qui correspondent aux exigences de cet esprit nouveau sur les bases ébranlées d'un passé qui s'en va ».

Le comte Witte, un des rares *hommes politiques* russes qui ait eu l'ampleur d'un *homme d'Etat*, comprit bien la situation en 1905 et 1906. Le fait même que l'extrême droite et l'extrême gauche l'ont passionnément attaqué, constitue déjà une présomption très forte en faveur de son opportunisme et de sa modération. Il a fait faire à la Russie un pas décisif dans la voie de l'occidentalisation (3), car, sous une terminologie différente, la Douma d'Empire est bien un Parlement, comme les lois fondamentales sont bien une constitution.

Le nouveau régime, artificiel à son début, pénètre peu à peu dans les mœurs. L'extrême droite elle-même se résigne (4). Il n'y a plus d'antagonisme irréductible entre les

(1) Cf. par exemple la curieuse interview de M. Gringmuth dans le *Petit Temps* du 29 septembre 1907. Ce nationalisme étroit est appelé familièrement par les russes « patriotisme de *kvaç* », du nom d'une boisson essentiellement nationale.

(2) Cf. *Essais sur l'histoire de la civilisation russe*, traduction française, Paris, 1901, p. 217.

(3) Le comte Witte avait déjà exprimé le point de vue auquel il envisageait la civilisation occidentale dans son livre : *Autocratie et Zemstvo*, p. 43.

(4) Le député Pourichkévitch a déclaré au nom de l'extrême droite, dans la séance du 28 avril 1908, que son parti approuvait le manifeste d'octobre.

deux Chambres (1). Le baron Korf déclarait au Conseil d'Empire dans la séance du 14 juin 1908 : « Nous travaillons avec les membres de la Chambre basse amicalement et la main dans la main, nous nourrissons les uns pour les autres des sentiments d'estime réciproque. »

Le calme est revenu après la réaction inévitable du 3 juin 1907. Mais, loin de se croire définitivement vainqueur, le gouvernement devrait profiter de la restauration de l'ordre pour faire un nouveau pas en avant (2).

Car il ne faut point se le dissimuler : les concessions arrachées au pouvoir impérial sont encore très petites. La Douma d'Empire est un Parlement *en tutelle*. C'est l'expression qui nous paraît la plus adéquate. On dit en France que les conseils généraux des départements ou des colonies sont soumis à la « tutelle administrative », parce qu'ils sont le plus souvent contrôlés par le pouvoir exécutif. A certains égards, et surtout en matière budgétaire, les droits du Parlement russe ressemblent à ceux de nos conseils généraux. Ici, comme là, certaines dépenses sont déclarées obligatoi-

(1) Toutefois, l'antagonisme pourrait se renouveler si l'Empereur nommait des membres d'extrême-droite à la Chambre haute. Le gouvernement semble s'être engagé dans cette voie dangereuse, à en juger par les nominations du 1^{er} janvier 1909. Du temps de la première et de la seconde Douma, l'accord des deux Chambres était impossible. Dans son adresse à l'Empereur du 5 mai 1906, le Conseil d'Empire affirmait bien son désir sincère de collaborer avec la Douma, mais les cadets inscrivaient à leur programme la suppression de la Chambre haute nouvellement constituée !

(2) Comme l'a fort bien dit Macaulay dans son discours sur la réforme parlementaire : « I allow that hasty legislation is an evil. But reformers are compelled to legislate fast just because bigots will not legislate early. Reformers are compelled to legislate in times of excitement, because bigots will not legislate in times of tranquillity. »

res, et le refus du budget ne coupe pas les vivres à l'administration (1). Le pouvoir exécutif n'est pas à la merci des assemblées représentatives.

Le gouvernement devrait se rallier au constitutionnalisme d'une façon plus franche et sans arrière-pensée. Mais les cercles de la Cour gardent une certaine méfiance vis-à-vis du Parlement. On ne lui accorde pas la place protocolaire à laquelle il aurait moralement droit, et les simples questions d'étiquette sont parfois révélatrices de sentiments plus profonds. Un ambassadeur, par exemple, après avoir présenté ses lettres de créance à l'Empereur lui-même, ne peut faire de visite officielle aux présidents des deux Chambres, suivant l'usage de Paris, de Berlin ou de Londres. Ces visites froisseraient, paraît-il, le monarque « souverain » !

D'ailleurs, quelque paradoxal que cela puisse paraître, le peuple russe est en grande partie responsable des fautes de son gouvernement. La phrase célèbre : « Les peuples ont les gouvernements qu'ils méritent » cache une vérité profonde. Plus on pénètre dans la vie politique de la Russie, plus on est persuadé que les défauts du gouvernement et de l'opposition, les impérities de la droite et de la gauche sont en définitive de même ordre et proviennent, malgré leur contradiction apparente, d'une cause fondamentale identique. Cette cause, il faut la chercher dans la psychologie nationale, dans le caractère anarchique du peuple lui-même. Le Russe a peu de sens pratique : c'est l'antipode de l'anglo-saxon. Il passe rapidement de l'idée à l'acte, sans peser les contingences de la vie réelle. La

(1) Cf. notamment l'article 12 de la loi du 19 décembre 1900 portant création d'un budget spécial pour l'Algérie : « Si le budget n'est pas voté et homologué lors de l'ouverture d'un exercice, le budget de l'exercice précédent est applicable de plein droit. »

foule est mystique, l'intellectuel est idéologue. Il aura lu un jour une phrase de K. Marx : il consacrera toute sa vie à la réalisation de cet idéal, de cet évangile purement théorique. Le radicalisme de la première Douma, faisant peur au gouvernement, ne pouvait guère le pousser dans la voie des concessions, mais, d'autre part, le gouvernement qui se raidissait dans un conservatisme aveugle renforçait par contre coup l'intransigeance de la Douma. C'était un véritable cercle vicieux, dont on ne pouvait sortir que par la violence. Quel saisissant contraste avec la révolution turque, avec l'admirable positivisme du comité : « Union et progrès ! » (1)

Ce caractère fondamental du peuple russe est à nos yeux si important qu'il ne faut jamais le perdre de vue quand on étudie le fonctionnement de ses institutions politiques. Les conditions particulières de l'histoire nationale l'ont encore exagéré. Tandis que le peuple restait profondément arriéré au point de vue économique, l'influence occidentale créait une classe intellectuelle, forcément *déséquilibrée*. Suivant l'expression pittoresque de M. Wilbois, « la Russie a reçu de l'Europe l'imprimerie avant la charue. C'est de là qu'est née la crise » (2).

Toutefois, nous ne voudrions pas conclure sur une im-

(1) La Turquie, dont la culture intellectuelle, artistique et scientifique est très inférieure à celle de la Russie, l'emporte au contraire, semble-t-il, sous le rapport de la technique agricole, de la stabilité sociale et de la maturité politique. Elle s'est engagée pacifiquement dans la voie du parlementarisme pur depuis la chute du grand-vizir Kiamil-pacha (13 fév. 1909, nouveau style). Il est vrai que l'armée constitue le principal appui de la Chambre ottomane, tandis que l'armée russe est toujours restée fidèle à l'Empereur autocrate. Enfin la Turquie ne possède pas encore de prolétariat socialiste, ce qui simplifie la solution des problèmes politiques.

(2) Cf. J. Wilbois, *L'avenir de l'Eglise russe*, Paris, 1907, p. 56.

pression de pessimisme radical. Des échecs répétés guérissent peu à peu de l'idéologie. Le remède ne manque pas d'une certaine cruauté, mais il est efficace. Quand un pays n'est pas mûr pour le régime constitutionnel, le meilleur moyen de le « mûrir » est souvent de lui accorder une constitution. Les partis politiques russes ont déjà beaucoup profité de l'expérience (1). Après une série de bienfaites désillusions, ils sont devenus plus pratiques, plus homogènes (2), mieux disciplinés. Jadis, ceux qui flétrissaient le plus âprement l'absolutisme monarchique étaient singulièrement absolus dans leurs théories, mais tout fait prévoir qu'ils acquerront peu à peu le sens du relatif, l'esprit d'opportunisme et de transaction qui peut seul concilier dans une synthèse féconde l'ordre et le progrès.

(1) Par contre, les députés n'acquièrent que fort lentement l'art des discussions parlementaires. Les sténogrammes de la Douma reproduisent plutôt une série de monologues que des discussions à proprement parler. Le même phénomène s'est produit en France sous l'assemblée constituante aux débuts du régime représentatif.

(2) La conjonction des centres rêvée par quelques esprits généreux et modérés tels que le prince Eugène Troubetskoï, affaiblirait nécessairement les deux grands partis de droite et de gauche : elle constituerait un poids mort et, pour ainsi dire, une force désorganisatrice. C'est plutôt une conception de philosophe qu'un programme d'homme d'Etat.

ANNEXE

Pour nous documenter sur le nouveau régime constitutionnel de la Russie, nous avons puisé en général aux sources russes, les ouvrages en langues occidentales étant presque toujours de seconde ou de troisième main. Nous croyons inutile de récapituler ici les indications bibliographiques éparses dans les notes, surtout que la transcription des titres russes en lettres latines présente des difficultés particulières. Ce sont les textes de lois eux-mêmes que nous avons naturellement consultés en premier lieu (Cf. l'excellent recueil de Lazarevski, *Zakonodat. akty pérékhodn. vrém.*, 2^e édition, Pétersbourg, 1907). La plupart de ces textes n'ont pas été traduits en français. Nous reproduisons ci-après les chapitres IX et X des nouvelles lois fondamentales, publiées le 24 avril 1906. Ils concernent le pouvoir législatif et l'organisation des Chambres (1).

LOIS FONDAMENTALES DE L'ÉTAT.

.....

CHAPITRE IX. — *Des lois.*

ART. 84. — L'Empire russe est gouverné sur la base inébranlable des lois qui ont été émises suivant l'ordre établi.

ART. 85. — Les lois ont également force obligatoire pour tous

(1) On sait que toutes les lois russes sont codifiées au fur et à mesure de leur publication dans un des seize volumes du « Svod zakonov ». Nous avons adopté la numérotation des articles telle qu'elle se trouve dans le premier volume du code et non pas celle de la loi elle-même. Nous avons toujours préféré l'exactitude de la traduction à l'euphonie de la phrase.

les sujets russes sans exception et pour les étrangers qui séjournent dans l'Empire russe.

ART. 86. — Aucune loi ne peut intervenir sans l'approbation du Conseil d'Empire et de la Douma d'Empire, ni entrer en vigueur sans la sanction de Sa Majesté (1) l'Empereur.

ART. 87. — Dans l'intervalle des sessions de la Douma d'Empire, si des circonstances extraordinaires appellent certaines mesures qui doivent être examinées suivant la procédure législative, le Conseil des ministres en réfère directement à Sa Majesté l'Empereur. Toutefois, ces mesures ne peuvent apporter de changements ni aux lois fondamentales de l'Etat, ni aux statuts du Conseil d'Empire ou de la Douma d'Empire, ni aux lois sur les élections au Conseil ou à la Douma. Elles cessent de s'appliquer si, dans les deux mois qui suivent la reprise des travaux de la Douma, le ministre ou le directeur général compétent ne dépose pas sur le bureau de la Douma d'Empire un projet de loi correspondant à chacune de ces mesures, ou si la Douma d'Empire ou le Conseil d'Empire n'adoptent pas le projet.

ART. 88. — Les lois qui concernent spécialement une région de l'Empire ou une partie de la population ne sont pas abrogées par une loi générale nouvelle, à moins qu'une disposition particulière ne le déclare expressément.

ART. 89. — La loi n'a de force exécutoire que pour l'avenir, à moins que, par une disposition de la loi elle-même, elle ne s'applique au passé, ou bien qu'elle ne soit la simple confirmation ou interprétation d'une loi antérieure.

ART. 90. — C'est au Sénat Dirigeant qu'appartient la conservation générale des lois. En conséquence, toutes les lois doivent lui être communiquées, soit en original, soit en copie certifiée.

(1) L'expression « Sa Majesté » ne figure pas dans le texte russe, mais le mot « Empereur » est précédé du substantif « goçoudar » qu'il est impossible de traduire en français moderne. C'est l'équivalent exact du vieux français : « notre seigneur roi ». L'analogie va même si loin que le terme « goçoudarstro » dérivé de « goçoudar » signifie « Etat », comme le terme « seigneurie » dérivé de « seigneur ». On disait couramment au moyen âge la « seigneurie » d'Angleterre ou de France.

ART. 91. — Les lois sont publiées par le Sénat Dirigeant suivant l'ordre établi. Elles ne peuvent entrer en vigueur avant la publication.

ART. 92. — Les dispositions législatives ne sont pas publiées si leur confection n'a pas eu lieu dans la forme prescrite par les lois fondamentales.

ART. 93. — Après la publication, la loi entre en vigueur à partir de l'époque fixée par le texte législatif lui-même, ou, en cas de silence de la loi, à dater du jour où le bulletin sénatorial de publication parvient dans la localité. La loi peut ordonner l'exécution par télégraphe ou par exprès sans attendre la publication.

ART. 94. — La loi ne peut être abrogée que par la loi. En conséquence, les lois existantes conservent leur force exécutoire tant qu'une loi nouvelle ne les a pas expressément abrogées.

ART. 95. — Nul ne peut exciper de l'ignorance de la loi, quand elle a été publiée suivant l'ordre établi.

ART. 96. — Les dispositions relatives aux constructions, à la technique et à l'administration de la guerre ou de la marine, ainsi que les règlements et instructions aux fonctionnaires de ces départements sont d'abord examinés par les conseils de la guerre ou de l'amirauté suivant les cas et présentés directement à Sa Majesté l'Empereur, si ces dispositions, règlements ou instructions ne concernent que les départements sus-mentionnés sans toucher au domaine général du pouvoir législatif, et s'ils n'exigent aucune dépense nouvelle, ou si la dépense nouvelle peut être couverte par les économies que l'on réalisera sur les budgets de la guerre ou de la marine. Dans le cas où la nouvelle dépense ne peut être couverte par ces économies, les dispositions, instructions et règlements ne seront présentés à la sanction impériale qu'après l'obtention des crédits nécessaires suivant la procédure établie.

ART. 97. — Les dispositions relatives à la justice de guerre et aux tribunaux de la marine militaire sont émises suivant la procédure indiquée dans les Codes de la guerre et de la marine.

CHAPITRE X. — *Du Conseil d'Empire, de la Douma d'Empire et de leur mode de fonctionnement.*

ART. 98. — Le Conseil d'Empire et la Douma d'Empire sont convoqués tous les ans par des oukazes de Sa Majesté l'Empereur.

ART. 99. — La durée des travaux annuels du Conseil d'Empire et de la Douma d'Empire, ainsi que leur interruption au cours de l'année sont fixées par des oukazes de Sa Majesté l'Empereur.

ART. 100. — Le Conseil d'Empire se compose de membres nommés par le souverain et de membres élus. Le pouvoir souverain désigne parmi les membres nommés ceux qui siégeront effectivement au Conseil : leur nombre ne doit pas excéder celui des membres élus.

ART. 101. — La Douma d'Empire se compose de membres élus pour cinq ans par la population de l'Empire russe dans les conditions déterminées par la loi électorale.

ART. 102. — Le Conseil d'Empire vérifie les pouvoirs de ses membres élus. De même la Douma d'Empire vérifie les pouvoirs de ses membres.

ART. 103. — Une seule et même personne ne peut être à la fois Membre du Conseil d'Empire et Membre de la Douma d'Empire.

ART. 104. — La partie élue du Conseil d'Empire peut être renouvelée avant l'expiration normale des pouvoirs en vertu d'un oukaze de Sa Majesté l'Empereur. Le même oukaze fixe les nouvelles élections.

ART. 105. — La Douma d'Empire peut être dissoute par un oukaze de Sa Majesté l'Empereur avant l'expiration du délai de cinq ans. Le même oukaze fixe les nouvelles élections et la date de convocation de la Douma.

ART. 106. — Le Conseil d'Empire et la Douma d'Empire jouissent de droits égaux en matière législative.

ART. 107. — Le Conseil d'Empire et la Douma d'Empire peuvent, suivant la procédure établie par leurs statuts respectifs, proposer la suppression ou la modification des lois existantes ainsi que l'édiction de lois nouvelles. Toutefois Sa Majesté l'Empereur peut seule proposer la révision des lois fondamentales.

ART. 108. — Le Conseil d'Empire et la Douma d'Empire peuvent, suivant la procédure établie par leurs statuts respectifs, adresser aux ministres et directeurs généraux qui relèvent du Sénat des interpellations sur la légalité de leurs actes ou des actes de leurs subordonnés.

ART. 109. — Relèvent de la compétence du Conseil d'Empire et de la Douma d'Empire et sont soumises à leurs délibérations suivant la procédure établie les affaires qui sont énumérées dans les statuts du Conseil et de la Douma.

ART. 110. — Les propositions de lois (1) sont examinées par la Douma d'Empire et transmises au Conseil d'Empire si elle les approuve. Quand l'initiative vient du Conseil d'Empire, elles sont d'abord examinées par le Conseil, puis transmises à la Douma s'il les approuve.

ART. 111. — Tout projet de loi, rejeté par le Conseil d'Empire ou la Douma d'Empire, est tenu pour définitivement écarté.

ART. 112. — Les propositions de lois dont le Conseil d'Empire ou la Douma d'Empire a pris l'initiative et qui n'ont pas reçu la sanction impériale ne peuvent être soumises de nouveau à l'examen des Chambres au cours de la même session. Les propositions de lois dont le Conseil d'Empire ou la Douma d'Empire a pris l'initiative et qui ont été repoussées par l'une des deux assemblées peuvent être soumises de nouveau à l'examen des Chambres au cours de la même session si un ordre de l'Empereur intervient.

ART. 113. — Les propositions de lois approuvées d'abord par la Douma d'Empire et ensuite par le Conseil d'Empire, ainsi que celles approuvées d'abord par le Conseil d'Empire et ensuite par la Douma d'Empire sont présentées à Sa Majesté l'Empereur par le président du Conseil d'Empire.

ART. 114. — Au cours de la discussion du budget, ne peuvent être supprimés ou diminués les crédits nécessaires au paiement des dettes publiques et autres obligations contractées par l'Etat russe.

ART. 115. — Les crédits du Ministère de la Cour Impériale et des institutions qui en dépendent ne sont pas soumis à l'examen

(1) Les russes disent indifféremment projet de loi ou proposition de loi. Il ne faut donc pas comprendre ces termes *stricto sensu*.

du Conseil d'Empire et de la Douma d'Empire, dans la mesure où ils n'excèdent pas les sommes portées au budget de 1906.

ART. 116. — Si le budget de l'Etat n'est pas sanctionné avant le commencement de l'année financière, c'est le dernier budget sanctionné suivant la procédure établie qui reste en vigueur. On y apporte seulement les modifications rendues nécessaires par l'exécution des lois nouvelles. En attendant la publication du nouveau budget, des crédits sont ouverts par décision du Conseil des Ministres et mis à la disposition des ministères et directions générales au fur et à mesure des besoins. Toutefois, le total des crédits mensuels ne peut dépasser le douzième de la somme globale des dépenses inscrites au budget.

ART. 117. — Les crédits supplémentaires extraordinaires pour les nécessités de la guerre et pour les préparatifs qui précèdent une guerre sont mis par oukaze à la disposition des différents services dans les conditions déterminées par la loi.

ART. 118. — Les emprunts publics pour couvrir les dépenses budgétaires ou supplémentaires sont autorisés dans la forme établie pour la sanction du budget des recettes et des dépenses publiques. Les emprunts devant couvrir les dépenses prévues aux articles 116 et 117 sont autorisés par des oukazes de Sa Majesté l'Empereur. La date et les conditions d'exécution des emprunts publics sont déterminées par oukazes.

ART. 119. — Quand le projet de contingent des nouvelles recrues pour les armées de terre et de mer a été déposé en temps voulu sur le bureau de la Douma d'Empire, si la loi y afférente n'est pas promulguée avant le 1^{er} mai suivant la procédure établie, c'est par un oukaze de Sa Majesté l'Empereur que les hommes sont convoqués au service militaire dans la proportion nécessitée par les circonstances. Toutefois le nombre des nouvelles recrues ne peut dépasser celui de l'année précédente.

Vu :

Le Président de la thèse,
E. CHAVEGRIN

Vu :

Le Doyen,
CH. LYON-CAEN.

Vu et permis d'imprimer
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
AVANT-PROPOS	1
INTRODUCTION HISTORIQUE	5
I. La formation de l'autocratie. — Affaiblissement des forces aristocratiques et démocratiques. — II. Les idées constitutionnelles sous Catherine II et Alexandre I^{er}. — III. 1801-1815 : la création du Conseil d'Empire. — IV. 1815-1855. — V. 1855-1881 : Alexandre II. — VI. 1881-1904 : — VII. 1904-1909 : 1^o la Douma nécessaire, 2^o la Douma Boulyguine, 3^o la Douma Witte, 4^o la Douma cadette, 5^o la Douma octobriste.	

PREMIÈRE PARTIE

COMPOSITION ET ORGANISATION DES CHAMBRES.

CHAPITRE I^{er}. — Composition de la Douma d'Empire . . .	61
I. La question des nationalités. — II. L'attitude du gouvernement et des différents partis politiques à l'égard du système électoral. — III. L'électorat et l'éligibilité. — IV. Physionomie générale du système. — V. Organisation des différentes curies. — VI. Les assemblées électorales du gouvernement. — VII. Le régime exceptionnel de Saint-Petersbourg, Moscou, Kiev, Odessa et Riga. — VIII. Le système en présence des faits.	
CHAPITRE II. — Composition du Conseil d'Empire.	108
I. Le Conseil d'Empire sous le régime autocratique. — II. La réforme de 1906. Les membres nommés par l'Empereur. — III. Les membres élus. Conditions d'éligibilité. — Représentants d'intérêts et représentants de régions. — IV. Représentation des intérêts archaïques. — V. Représenta-	

tion des intérêts modernes. — VI. Représentation régionale. — Conclusion.

CHAPITRE III. — Organisation des deux Chambres. . . . 135

I. Les membres élus du Parlement. — Expiration individuelle de leurs pouvoirs. — II. Leur situation juridique. — III. Constitution du bureau. — IV. Sessions et dissolution.

DEUXIÈME PARTIE

FONCTIONNEMENT DES CHAMBRES

CHAPITRE I^{er}. — Fonctions législatives. 147

I. Les pouvoirs législatifs concédés au Parlement peuvent-ils être repris par l'Empereur ? — II. La compétence législative du Parlement. — III. La procédure législative. — IV. Circonstance extraordinaire où le gouvernement peut se passer du Parlement.

CHAPITRE II. — Fonctions financières. 174

I. La législation budgétaire avant 1906. — II. Sur quoi portent les délibérations budgétaires du Parlement ? — III. La procédure budgétaire. — IV. Le Parlement et les emprunts.

CHAPITRE III. — Fonctions de contrôle 197

CONCLUSION. — La situation politique de la Russie. 205

ANNEXE 211

Imp. J. Thevenot, Saint-Dizier (Haute-Marne).
